

University of Groningen

Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid?

Allers, M.A.; Sterks, C.G.M.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1995

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Allers, M. A., & Sterks, C. G. M. (1995). *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid?

Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben

Dr. M.A. Allers
Prof.dr. C.G.M. Sterks

Juni 1995

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

Inhoud

Voorwoord	1
1 Inleiding	3
1.1 Het rapport van de commissie Houben	3
1.1.1 Analyse financiële problematiek	3
Verwarring van verantwoordelijkheden	3
Vervaging van doelgroepen	4
1.1.2 Voorstellen voor een nieuw systeem	4
1.2 Macro-economisch kader	5
1.3 Leeswijzer	6
2 De WSW in (inter)nationaal perspectief	9
2.1 De WSW en andere vormen van gesubsidieerde arbeid	9
2.1.1 Werkervaringsplaatsen (KRA-wep)	9
2.1.2 Jeugdwerkgarantiewet (JWG)	11
2.1.3 Banenpool	11
2.1.4 Melkert-banen	12
2.2 Internationale vergelijking	15
3 Knelpunten bij de gesubsidieerde arbeid	17
3.1 Structurele problemen	17
3.1.1 Doorstroming	17
3.1.2 Concurrentie tussen regelingen	19
3.1.3 Rechtsongelijkheid	19
3.1.4 Verdringing van reguliere arbeid	19
3.1.5 Versnipperde uitvoering	20
3.2 Financieringsproblemen	21
3.2.1 Banenpool	21
3.2.2 JWG	22
3.2.3 WSW	22
4 Kanttekeningen bij de voorstellen van de commissie Houben	24
4.1 Eén wettelijk regime voor de gesubsidieerde arbeid	24
4.1.1 Wenselijkheid en mogelijkheid van integratie van instru- menten	24
4.1.2 Indeling doelgroep in subgroepen	25
4.1.3 Bevorderen van doorstroming	25
4.2 Normering en indicatie	25
4.3 De werkvoorziening	26
4.3.1 Het door de commissie Houben voorgestelde inkoopmodel .	26
4.3.2 Detacheringen: de huidige praktijk	27
4.3.3 Inkopen of detacheren?	28
4.3.4 Beloning als breekpunt	29

4.3.5 De markt voor gesubsidieerde arbeid	30
4.3.6 Alternatieve inkoopmodellen	33
4.3.7 Wie koopt de arbeidsplaatsen in?	35
De gemeente	35
Arbeidsvoorziening	36
Afzonderlijke organisatie	36
4.4 Financiering	37
4.4.1 Financieel verdeelmodel	37
4.4.2 Financieel risico	38
6 Samenvatting en conclusies	40
6.1 Samenvatting	40
6.2 Risico's	41
6.3 Slotwoord	42
Afkortingen	44
Literatuur	45

Voorwoord

De financiële positie van de sociale werkvoorziening is de laatste jaren steeds meer onder druk komen te staan. De exploitatietekorten stijgen en de gemeentelijke bijdragen nemen toe. Het in juli 1994 verschenen rapport van de commissie Houben¹ bevat een aantal aanbevelingen voor herziening van de organisatie van de gesubsidieerde arbeid (waaronder WSW, banenpool, JWG). De commissie Houben stelt één wettelijk regime voor dat betrekking heeft op iedereen die vanwege in de persoon gelegen factoren op grote afstand van de arbeidsmarkt staat. Voor deze personen zouden gemeenten arbeidsplaatsen moeten inkopen bij bedrijven en instellingen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) opdracht gegeven om de economische grenzen te onderzoeken waarmee gemeenten in het door Houben c.s. voorgestelde model zullen worden geconfronteerd. De probleemstelling luidt als volgt:

Biedt het inkoopmodel, zoals door Houben beschreven, voor gemeenten een goede oplossing voor de financiële problemen in de sociale werkvoorziening en voor de samenhang met andere vormen van additionele arbeid, en welke risico's heeft het inkoopmodel voor gemeenten?

Dit rapport is het resultaat van een studie van de beschikbare literatuur en de statistieken op dit gebied, en van gesprekken met deskundigen. Hierbij is dankbaar gebruik gemaakt van de medewerking van de volgende personen:

T.P.J. Bruinsma	Wethouder Financiën, Personeel en Organisatie, Groningen
M.A.H.R. Coenen	Vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen, Utrecht
M.G.J. van Dijk	DSW Stadspark, Groningen
H.A.M. van der Maas	Sociale Werkvoorziening, Amsterdam
W.J. van der Meulen	Dienst Sociale Werkvoorziening, Leeuwarden
P. Pruim	DSW Stadspark, Groningen
P. Rijerse	Stichting Arbeidsplaatsen, Helmond
A. Soonius	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
F. Straatjes	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
F. Sijtsma	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
K.W. Swaak	Wethouder Sociale Zaken, gemeente Groningen
W. Top	Dienst Sociale Werkvoorziening, Leeuwarden
P.Th.H. Visser	Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten, Groningen

Vanuit de VNG is op een eerdere versie van dit rapport commentaar geleverd door A. Jansen, L.H.A.M. van de Kerkhof, P. Snijders en G.J. te Wechel. Verder gaat dank uit

¹ Officieel: commissie toekomstbestendigheid wetsvoorstel sociale werkvoorziening.

naar C.A. de Kam voor suggesties en commentaar.

Vanzelfsprekend ligt de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport volledig bij de auteurs.

1 Inleiding

1.1 Het rapport van de commissie Houben

Het rapport van de commissie Houben analyseert de bestaande knelpunten in de sociale werkvoorziening, en schetst de contouren voor een nieuw systeem. Hieronder vatten wij dit rapport kort samen, waarbij de nadruk ligt op de punten die voor ons onderzoek van belang zijn.

1.1.1 Analyse financiële problematiek

De commissie Houben constateert twee soorten knelpunten bij de huidige sociale werkvoorziening. Deze knelpunten hangen samen met een *verwarring van verantwoordelijkheden* en met het *vervagen van de doelgroep*.

Verwarring van verantwoordelijkheden

Eindverantwoordelijkheid voor de sociale werkvoorziening heeft het Rijk. Het Rijk omschrijft de doelgroep en stelt de regels op voor het functioneren van de (gemeentelijke) SW-bedrijven (bijvoorbeeld inzake de rechtspositie van WSW-ers). Het open einde van de financiering legt het Rijk echter bij de gemeenten: eenzijdig wordt een macro-budget vastgesteld, terwijl tekorten door de gemeenten moeten worden aangezuiverd.

Het financiële verdeelmodel waarmee het macro-budget wordt verdeeld over de bestuurlijke eenheden heeft volgens de commissie bovendien een '*interne verwurging*' van SW-bedrijven tot gevolg. Het model stimuleert namelijk uitbreiding van het aantal arbeidsplaatsen en het aantal personen op de wachtlijst.² Omdat het macro-budget vastligt, daalt hierdoor de vergoeding per WSW-er. Bij een aantal bestuurlijke eenheden leidde dit tot steeds grotere exploitatietekorten, waarvoor de gemeenten moeten opdraaien. Afgezien van interne verwurging houdt het financiële verdeelmodel een zeer ongelijke (historisch bepaalde) verdeling van het macro-budget over Nederland in stand.

Behalve de genoemde *financiële* verantwoordelijkheid hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid voor de *sociale* functie van de WSW. Uit financieel oogpunt kan een langere wachtlijst zoals gezegd aantrekkelijk zijn, terwijl het al dan niet toelaten van personen tot de wachtlijst op heel andere overwegingen dient te zijn gestoeld (behoren zij tot de doelgroep of niet?).

Ook de SW-bedrijven zelf balanceren tussen hun sociale taak (het aanbieden van aangepaste arbeid) en hun financieel-economische zorg voor een sluitende exploitatie, die de neiging in de hand werkt om de meest produktieven uit de wachtlijst te

² De rijkssubsidie voor een SW-bedrijf hangt af van het aantal werknemers en het aantal personen op de wachtlijst op t-2. Door uit eigen middelen meer mensen in dienst te nemen kan het toekomstige subsidiebedrag dus worden beïnvloed.

selecteren en slecht presterende werknemers uit te stoten.³

Tenslotte wordt volgens de commissie het bedrijfsmatig werken van SW-bedrijven belemmerd door het feit dat de schaal van de bedrijven is beperkt tot gemeenten of WGR-gebieden. Ook maakt de publieke rechtsvorm van het merendeel van de bedrijven het nemen van economisch verantwoorde investeringsbeslissingen moeilijk: deze worden veelal op bestuurlijk niveau genomen, waarbij volgens de commissie een integrale bedrijfseconomische afweging ontbreekt.

Vervaging van doelgroepen

In korte tijd heeft het Rijk een groot aantal maatregelen genomen om het onverantwoord hoge aandeel van de niet-actieve bevolking te verlagen. De belangrijkste zijn de invoering van de Jeugdwerkgarantiewet (JWG), banenpool en de Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA). Ook de WSW is steeds meer in dit rijtje thuis gaan horen, aangezien personen met een sociale handicap - die het gevolg kan zijn van langdurige werkloosheid - ook tot de doelgroep worden gerekend. In gebieden met een hoge werkloosheid is de WSW duidelijk als werkgelegenheidsinstrument ingezet. De verschillen met vooral de banenpool zijn soms klein: iemand die in het ene gebied in de banenpool terecht komt, zou elders in de WSW aan de slag hebben gekund. Gezien de veel betere arbeidsvoorwaarden in de WSW brengt dit een aanzienlijke rechtsongelijkheid met zich mee.

De commissie Houben constateert een te geringe samenhang tussen verschillende instrumenten, waarvoor bovendien verschillende instanties verantwoordelijk zijn (RBA, gemeenten, GMD, enz.). De doorstroming uit de diverse regelingen naar de reguliere arbeidsmarkt wordt onvoldoende gestimuleerd. Verder wordt bezorgdheid uitgesproken over verdringingsverschijnselen: verdringing van reguliere arbeid, en tussen de verschillende instrumenten.

1.1.2 Voorstellen voor een nieuw systeem

De commissie Houben stelt voor om *één wettelijk regime* te creëren voor alle vormen van gesubsidieerde arbeid. Hiervoor zou iedereen in aanmerking moeten komen die vanwege in de persoon gelegen factoren op grote afstand staat van de arbeidsmarkt. De verschillende instrumenten zouden in serie moeten worden geschakeld, zodat de deelnemers stapsgewijs in de richting van de reguliere arbeidsmarkt kunnen opschuiven.

Om de hierboven beschreven problemen zoveel mogelijk te vermijden moeten de *verantwoordelijkheden* voor normstelling, indicatie, bemiddeling, werkverschaffing en financiering *zoveel mogelijk worden gescheiden*. Zie schema 1.

Het *Rijk* is verantwoordelijk voor de exacte definiëring van de doelgroep van de werkvoorziening. Een *onafhankelijke indicatiecommissie* onder rijkstoezicht bepaalt op

³ Om selectie van de instroom te beperken geldt het criterium dat 75% van de plaatsingen volgens het fifo (first in, first out) principe geschiedt. Dat wil zeggen dat 75% van de instroom moet worden geselecteerd uit de oudste jaarcohorten; binnen deze afbakening mogen geïndiceerden vrij worden gekozen. Voor het niet voldoen aan het fifo-criterium geldt een boeteregeling.

basis van deze normen of iemand in principe voor plaatsing in aanmerking komt.⁴ Vervolgens zijn de *gemeenten* verantwoordelijk voor het werven van arbeidsplaatsen, inclusief intake, plaatsing en begeleiding. De bestaande SW-bedrijven worden verzelfstandigd. Behalve bij deze bedrijven kunnen gemeenten tegen betaling arbeidsplaatsen werven bij reguliere bedrijven, overheidsdiensten en instellingen (inkoopmodel). De bedoeling is dat via het afsluiten van contracten maatwerk wordt geleverd. Het *Rijk* stelt een macro-budget ter beschikking van de gemeenten; de bestuurlijke eenheid is niet langer object van financiering. Het Rijk en de gezamenlijke gemeenten leggen afspraken over het volume en de gemiddelde vergoeding per arbeidsplaats contractueel vast. Gemeenten zijn vrij om uit eigen middelen arbeidsplaatsen te verwerven boven op het aantal door het Rijk betaalde arbeidsplaatsen. Het macro-budget wordt volgens een objectief model over Nederland verdeeld.

In het door de commissie Houben voorgestelde model zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de sociale functie van de werkvoorziening. Zij kunnen zelf prioriteiten stellen bij het werven van arbeidsplaatsen. De gemeenten zijn niet langer verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de SW-bedrijven; deze worden verzelfstandigd, liefst als BV of NV, en moeten hun financiële tekorten zelf opvangen. Een noodfonds van bedrijven onderling moet zo nodig de continuïteit van deze bedrijven waarborgen.

1.2 Macro-economisch kader

De problemen rond de sociale werkvoorziening en de overige vormen van gesubsidieerde arbeid kunnen niet los worden gezien van de structureel hoge werkloosheid in Nederland. De WSW is ingevoerd (1967) in een periode van volledige werkgelegenheid, waaraan kort daarna weer een einde kwam. Thans behoort een zeer groot deel van de beroepsbevolking tot de zogeheten 'niet-actieven': werklozen, arbeidsongeschikten, enz.

De werkgelegenheid hangt af van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De vraag naar arbeid hangt af van het bruto loon in samenhang met de arbeidsproductiviteit. Een ondernemer vraagt alleen arbeid als de desbetreffende werknemers zichzelf terugverdienen. De extra produktie die ontstaat door het in dienst nemen van een extra eenheid arbeid (het grensprodukt van arbeid) moet tenminste de bruto loonkosten goedmaken. Hoe lager de bruto loonkosten, des te groter, *ceteris paribus*, de vraag naar arbeid.

Het arbeidsaanbod is afhankelijk van het netto loon in samenhang met de vervangingsratio ('replacement ratio'). Naarmate het netto loon hoger is, zullen meer personen zich aanbieden op de arbeidsmarkt. Hierbij speelt de vervangingsratio een belangrijke

⁴ In de huidige situatie is er geen sprake van een systematische verwijzing naar de WSW: kandidaten melden zichzelf aan. Houben c.s. pleiten ervoor om hiernaast bedrijfsverenigingen en sociale diensten kandidaten te laten verwijzen naar de werkvoorziening.

rol. Dit getal geeft de verhouding aan tussen het netto loon bij werken en de netto uitkering bij inactiviteit. Bij een hoge vervangingsratio is de noodzaak (en de prikkel) om werk te aanvaarden minder groot. Het arbeidsaanbod bij een gegeven netto loon zal dan kleiner zijn.

Mede als gevolg van de politieke keuze voor een minimum loon dat hoger is dan de arbeidsproduktiviteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de hoge vervangingsratio staan veel mensen langdurig aan de kant. De arbeidsproduktiviteit van deze groep is zo laag dat geen enkele ondernemer bereid is hen - zonder aanvullende maatregelen - in dienst te nemen.

Om deze werklozen toch bij het arbeidsproces te betrekken, subsidieert de overheid hun arbeidskosten. Voor een grote groep werklozen is die subsidiëring min of meer permanent. Soms ontstaat door de opgedane werkervaring evenwel een zodanige verhoging van de arbeidsproduktiviteit, dat doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt mogelijk wordt. Subsidiëring van arbeid is niet zonder risico's. Als de subsidiëring van minder geschikten hun gebrek aan arbeidsproduktiviteit overcompenseert, zullen ongesubsidieerde beter geschikten uit de markt worden gedrukt en werkloos worden. Zij zullen alleen met subsidie nog aan de slag komen. Aldus kan een vicieuze cirkel ontstaan waarin de groep langdurig werklozen en de omvang van de subsidies voortdurend groter wordt. Idealiter worden produktiviteitsverschillen precies door subsidiëring gecompenseerd, zodat gelijke kansen op werk worden gecreëerd. Met subsidie kunnen zo twee doelen worden bereikt: uitbreiding van de werkgelegenheid en een eerlijker verdeling van werk.

In dit rapport wordt verder niet ingegaan op de werkloosheidssituatie in het algemeen: deze wordt als gegeven beschouwd. Het gaat er hier om hoe kan worden voorkomen dat de last van de werkloosheid onevenredig zwaar komt te rusten op de minst kansrijken op de arbeidsmarkt.

1.3 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit drie delen. Eerst wordt de plaats van de sociale werkvoorziening in het geheel van regelingen voor gesubsidieerde arbeid geschetst, en wordt aangegeven waar in dit geheel de belangrijkste knelpunten liggen. Vervolgens worden de voorstellen van de commissie Houben tegen het licht gehouden, en tenslotte worden enkele oplossingsrichtingen gegeven.

Hoofdstuk 2 vergelijkt de WSW met drie andere regelingen voor gesubsidieerde arbeid: de Kaderregeling Arbeidsinpassing, de Jeugdwerkgarantiewet en de banenpool. Ook wordt de Nederlandse situatie vergeleken met die in een aantal andere landen.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de bestaande knelpunten bij de gesubsidieerde arbeid: de geringe doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt, concurrentie tussen regelingen, rechtsongelijkheid tussen deelnemers, verdringing van reguliere arbeidsplaatsen, versnipperde uitvoering en financieringsproblemen.

In *hoofdstuk 4* wordt nagegaan of de voorstellen van de commissie Houben een goed antwoord bieden op de geconstateerde problemen. Hierbij zal de nadruk liggen op het

voorgestelde inkoopmodel voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen.
Het rapport besluit met de conclusies, een lijst met afkortingen en een literatuurlijst.

Schema 1

De voorstellen van de commissie Houben vergeleken met de bestaande WSW

	Huidige WSW	Commissie Houben
Doelgroep		
Criterium	Lichamelijke, verstandelijke, psychische of sociale handicap	Grote afstand tot de arbeidsmarkt door in de persoon gelegen factoren
Verantwoordelijkheid		
Verwijzen	Niemand; vrijwillige aanmelding	Bedrijfsvereniging, sociale dienst
Normstelling	Rijk (in WSW)	Rijk
Indicering	Gemeentelijke commissie	Onafhankelijke commissie onder rijksverantwoordelijkheid
Werkvoorziening	Gemeenten (bestuurlijke eenheid)	Gemeenten (via contracten)
Aanbieden arbeid	SW-bedrijven (werkverbanden)	Verzelfstandigde SW-bedrijven, instellingen, bedrijven
Financiering	Rijk, fondsen, gemeenten	Rijk, fondsen, gemeenten
Eindverantwoordelijke	Rijk	Rijk
Financiering		
Object van financiering	Bestuurlijke eenheid	Gemeente
Macro budget	Rijk, eenzijdig vastgesteld	Rijk: meerjarige contracten met gemeenten over aantal plaatsen en gemiddelde vergoeding
Verdeling	Financieel verdeelmodel gebaseerd op historische situatie	Objectieve verdeling van macro budget over Nederland
Risico	Gemeenten (open einde)	Bedrijven (exploitatie-risico), noodfonds, gemeenten (niet halen van de norm); en uiteindelijk uitkering-verstrekkende instanties?
Rechtspositie		
Werkgeverschap	Gemeente	Bedrijf
CAO	SW-CAO	SW-CAO voor SW-bedrijven, bedrijfs(tak)-CAO voor andere bedrijven
Beloning	Functieloon volgens CAO	Functieloon, minimumloon is ondergrens, maar liefst onder arbeidsmarktniveau

2 De WSW in (inter)nationaal perspectief

2.1 De WSW en andere vormen van gesubsidieerde arbeid

Naast de WSW kent Nederland nog andere vormen van gesubsidieerde arbeid. Zo moeten de KRA-regelingen (Kaderregeling Arbeidsinpassing) werkgevers ertoe verleiden werklozen werkervaring te laten opdoen; voor jongeren is er de JWG (Jeugdwerkgarantiewet) en voor langdurig werklozen de banenpool. Daarnaast is er de WAO-bonus voor het in dienst nemen van gedeeltelijk arbeidsongeschikten, en verstrekken bedrijfsverenigingen (vroeger de GMD) loonkostensubsidies, inwerk- en begeleidingssubsidies en subsidies voor het aanpassen van de werkplek. Verder zijn er dan nog de Kaderregeling Uitzendarbeid (KRU) en de zogenoemde Melkert-banen. Ook zijn er allerlei experimenten aan de gang om met uitkeringsgeld arbeidsplaatsen te scheppen. Behalve vormen van gesubsidieerde arbeid bieden de arbeidsbureaus cursussen en begeleiding voor langdurig werklozen aan, en subsidiëren zij scholing. Om de voorstellen van de commissie Houben (met name de integratie van dergelijke instrumenten) te kunnen beoordelen, is enig inzicht in dit terrein noodzakelijk. Hieronder zullen de drie regelingen naast elkaar worden gezet die volgens het kabinet in aanmerking komen voor integratie met de WSW (zie ook schema 2).⁵ Dit zijn de Kaderregeling Arbeidsinpassing, de Jeugdwerkgarantiewet en de banenpool.⁶ Ook wordt kort ingegaan op de Melkert-banen. Vervolgens wordt de Nederlandse gesubsidieerde werkvoorziening vergeleken met die in een aantal andere landen.

2.1.1 Werkervaringsplaatsen (KRA-wep)

Langdurig werklozen kunnen via werkervaringsplaatsen werkervaring opdoen en zo hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten. In 1993 werden 5400 personen geplaatst⁷, ongeveer evenveel als er jaarlijks in de WSW worden geplaatst.

De Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA) bestaat uit een premievrijstelling voor de werkgever (Wet Bevordering Arbeidsinpassing) en subsidie (ter hoogte van het minimumloon) van het RBA voor training, begeleiding en het laten opdoen van ervaring (maximaal 1 jaar; Subsidieregeling bevordering arbeidsinpassing, SBA). Werkgevers zowel in de collectieve sector als in de marktsector komen hiervoor in aanmerking. Wel wordt de voorwaarde gesteld dat de baan additioneel is, met een reële kans op doorstroming. Het RBA kan subsidie weigeren bij het vermoeden dat er reguliere arbeid door gesubsidieerde dreigt te worden vervangen. Ook moet de werkgever zich aan het begeleidingsplan houden, en moet er een vaste begeleider zijn.

⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994d, blz. 21).

⁶ De gegevens zijn voor een groot deel ontleend aan Visser (1993) en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994d).

⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994d, blz. 23).

Maximaal 10% van het aantal banen bij de werkgever mag via de KRA worden gesubsidieerd.⁸

De loonkosten voor de werkgever worden zo grotendeels vergoed (zie tabel 1). De werknemer ontvangt het minimumloon of het laagste CAO-loon.

Naast de KRA-wep bestaat ook nog de KRA-rap. Via deze regeling kunnen werklozen op reguliere arbeidsplaatsen worden ingezet. De subsidie bestaat uit een startsubsidie van f 6.000 en vier jaar premievrijstelling. Een wep-plaats kan worden gevolgd door een rap-plaats. De totale looptijd wordt dan 5 jaar. In de praktijk blijkt het verschil tussen wep en rap slechts gradueel te zijn; er zijn meer overeenkomsten dan verschillen.⁹

RBA's ontvangen jaarlijks een bedrag van het CBA en bepalen zelf hun budget voor de KRA. Het RBA stelt ook zelf prioriteiten vast voor de verdeling van de subsidiegelden over doelgroepen. Per jaar is dus voor elke RBA-regio een maximumbedrag beschikbaar. Als het geld op is, wordt geen subsidie meer verstrekt.

Tabel 1 Financiering^a gesubsidieerde werkvoorziening per arbeidsplaats (guldens)

	WSW	Banenpool	KRA marktsector	KRA coll.sect	JWG
Bijstandsuitkering	-	18.800	-	-	-
Sociale Fondsen (premielvrijstelling)	-	4.300	4.300	4.300	-
Sociale Fondsen (bespaarde uitkering)	10.200	-	-	-	-
Arbeidsvoorziening	-	3.500	15.000 ^b	22.000 ^b	-
Rijk	30.300	7.000	-	-	16.200 ^c
Gemeente	950	pm	-	-	pm
Som (subsidies)	41.450	33.600 ^d	19.300	26.300	16.200 ^d
Kosten voor werkgever/inlener ^e	13.460	2.500	15.000	5.000	-
Totale kosten	54.910	36.100 ^d	34.300	31.300	16.200 ^d

a Deze cijfers van het ministerie van SZW geven een *globaal* beeld van de financiering van de gesubsidieerde arbeid; zo varieert de inleenvergoeding voor banenpoolers per banenpool, en is de hier gepresenteerde inleenvergoeding voor WSW-ers een gemiddelde. Opvallend is dat het ministerie abstraheert van gemeentelijke bijdragen aan banenpool en JWG (zie hiervoor paragraaf 3.2.1 en 3.2.2). De omvang van de gemeentelijke bijdragen is niet precies bekend; naar schatting bedroeg de bijdrage aan de banenpool in 1991 ruim 10% (De Nijs et al., 1992, blz. 66).

b KRA-wep; eenmalige startsubsidie. Bij de KRA-rap bedraagt deze startsubsidie f 6.000.

c Exclusief bijdrage in de gemeentelijke uitvoeringskosten (f 2.500 via het Fonds Sociale Vernieuwing; zie paragraaf 3.2.2)

d Exclusief gemeentelijke bijdragen.

e Afgezien van vergoeding van reis- en funktiekosten.

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994d, blz. 22 en 1994c, blz. 15).

⁸ Werkgevers met minder dan 25 werknemers mogen echter 2 KRA-ers aannemen.

⁹ De Koning e.a. (1994b, blz. 80).

2.1.2 Jeugdwerkgarantiewet (JWG)

De JWG is tevens gericht op het laten opdoen van werkervaring, maar is uitsluitend bestemd voor jongeren (tot 26 jaar) die tenminste 6 maanden werkloos zijn. De JWG is onderdeel van het activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren (AAJ). Deelnemers worden in dienst genomen door de JWG-organisatie van gemeente of WGR-gebied, en gedetacheerd naar een additionele baan bij de overheid, een non-profit instelling of een bedrijf.¹⁰ Voor de inlener is de JWG-er gratis. De JWG-er ontvangt het minimum(jeugd)loon bij 32 uur. Per plaatsing op een garantieplaats geldt een maximale duur van 6 maanden; verlenging tot 1 jaar is echter mogelijk. Het aantal JWG-ers mag maximaal 10% van de vaste formatie van de inlener bedragen. Tot nu toe is het niet mogelijk gebleken om voor alle JWG-ers garantiebanen te vinden. Een aanzienlijk deel zit in de zogenaamde 'leegloop'.¹¹

De JWG is bedoeld als 'sluitende aanpak': alle werkloze (langer dan 6 maanden) jongeren tot 21 jaar en werkloze schoolverlaters tot 27 jaar moeten er uiteindelijk onder vallen, en krijgen dus geen bijstandsuitkering meer. In 1992 is begonnen met een gefaseerde invoering van de JWG; in 1998 dient de gehele doelgroep te zijn opgenomen. Uiteindelijk zal het om zo'n 40.000 jongeren gaan.¹²

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het in dienst nemen en detacheren van JWG-ers; het RBA of de sociale dienst melden kandidaten aan bij de gemeentelijke JWG-organisatie. Gemeente en RBA sluiten een samenwerkingsovereenkomst over de uitvoering van de JWG.

Het Rijk vergoedt aan de gemeenten de volledige loonkosten (op declaratiebasis). Via het Fonds Sociale Vernieuwing ontvangen zij een bijdrage in de uitvoeringskosten.¹³

2.1.3 Banenpool

Langdurig (3 jaar of meer) werklozen die ook met subsidie of scholing vermoedelijk geen reguliere baan meer zullen vinden, kunnen maatschappelijk nuttig werk doen via de banenpool. Hiervoor ontvangen zij het minimumloon. De banenpool, die sinds 1990 bestaat, is van oorsprong niet gericht op doorstroming naar de arbeidsmarkt; het is het sluitstuk van de arbeidsvoorziening, dat voor de meesten een eindstation zal zijn. Sinds kort oefent het Rijk echter wel druk uit om de doorstroom te verhogen (zie paragraaf 3.1.1)

Gemeenten (of WGR-gebieden) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering; zij richten daartoe stichtingen op die de werklozen in dienst nemen. De stichting detacheert de werklozen bij overheden of non-profit instellingen, die daarvoor een geringe

¹⁰ Tot 1-1-1995 werd door de RBA's bepaald of in het door hen bestreken gebied JWG-ers in de marktsector mochten worden geplaatst.

¹¹ Volgens De Koning et al. (1994, blz 16) bedraagt de leegloop zo'n 18%; het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994f, blz. 27) noemt een percentage van bijna 30.

¹² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994a, blz. 171).

¹³ Veen (1994, blz. 14).

vergoeding betalen.¹⁴ Het moet om additioneel werk gaan. In tegenstelling tot de JWG-systematiek wordt iemand pas door de banenpool in dienst genomen als er een detacheringsplaats beschikbaar is.

De banenpool wordt gefinancierd met de vrijvallende uitkeringen van de deelnemers en een premievrijstelling volgens de Wet Bevordering Arbeidsinpassing¹⁵ (zie tabel 1). Daarnaast betaalt het Rijk f 7.000 en het RBA f 3.500 per jaar per deelnemer (zogenaamde 'startsubsidies'). Andere mogelijke financieringsbronnen zijn inleenvergoedingen, subsidies uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) en gemeentelijke bijdragen.

De bijdragen van Rijk en RBA zijn aan een landelijk maximum gebonden. Bovendien zijn de beschikbare bedragen over RBA-regio's verdeeld aan de hand van cijfers over de hoogte van de langdurige werkloosheid. Per RBA-regio zijn de beschikbare plaatsen over de gemeenten verdeeld op basis van de gemeentelijke aandelen RWW-uitkerings-gerechtigden in de regio.

Aanvankelijk werden door aanloopproblemen lang niet alle beschikbare plaatsen opgevuld; daarna vond een inhaalslag plaats tot medio 1992.¹⁶ Ultimo 1993 waren van de beschikbare 22.100 plaatsen 18.700 bezet.¹⁷ Dit moeten er zo'n 27.000 worden.¹⁸

Om de uitstroom te bevorderen wil het kabinet na vier jaar een beoordelingsmoment inbouwen, waarop wordt gekeken of een deelnemer in de banenpool moet blijven of dat uitstroom mogelijk is.¹⁹ Dit laatste kan betekenen terugkeren naar een uitkeringssituatie, bemiddeld worden naar regulier werk in de marktsector, of met een uitstroombemiddeld worden naar regulier werk in de collectieve sector. Voor dergelijke uitstroombemiddeldingen heeft het kabinet f 24 miljoen gereserveerd (voor 1995).

2.1.4 Melkert-banen

In het regeerakkoord van het Paarse kabinet is afgesproken om in de collectieve sector 40.000 laagbetaalde banen te scheppen voor langdurig werklozen. Met de invulling van deze zogenoemde Melkert-banen is in de loop van 1995 begonnen. Het gaat om additionele banen van 32 uur in een aantal met name genoemde sectoren (voornamelijk zorg en veiligheid). De beloning is in principe op minimumloon-niveau, oplopend tot

¹⁴ De hoogte van de inleenvergoeding wordt per Banenpool vastgesteld. Doorgaans gaat het om f 2.500 of f 3.500 per jaar.

¹⁵ De opvolger van de Wet Vermeend/Moor.

¹⁶ Bij sommigen bestaat de indruk dat in deze periode een aanzienlijk aantal werklozen is toegelaten die in feite te goed zijn voor deze regeling (Van de Aalst et al. 1993b, blz. 74). Dat wil overigens niet zeggen dat deze personen niet aan de geldende criteria voldeden.

¹⁷ Ministerie van Sociale Zaken, Kwartaalrapportage Banenpools, 4e kwartaal 1993, blz. 4.

¹⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994a, blz. 171).

¹⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994b, blz. 106).

maximaal 120% van het minimumloon.

Naast dit '40.000 banen plan' komt er een groot aantal experimenten om 20.000 langdurig werklozen met behulp van uitkeringsgelden aan een baan te helpen: de zogenoemde 'activering van uitkeringsgelden'.²⁰ De eerste arbeidsplaatsen in dit kader moeten nog dit jaar worden bezet. Werkgevers die langdurig werklozen in dienst nemen ontvangen maximaal twee jaar lang een subsidie van ten hoogste f 18.000 per jaar. Ook hier gaat het in principe om banen van 32 uur tegen 100 tot 120% van het minimumloon. Anders dan bij het 40.000 banen plan komen de banen grotendeels terecht in de marktsector, vooral bij het midden- en kleinbedrijf en de detailhandel. De 20.000 banen worden verdeeld over 57 projecten in het hele land, ingediend door uiteenlopende organisaties (waaronder bijvoorbeeld vakcentrales, vluchtelingenwerk, een uitzendbureau en zowel grote als kleine gemeenten). Het is de bedoeling om door middel van een groot aantal verschillende experimenten zoveel mogelijk praktijkervaring op te doen.

²⁰ Zie Ministerie van Sociale Zaken (1995).

Schema 2 Overzicht van belangrijke kenmerken van regelingen voor gesubsidieerde arbeid

	WSW	Banenpool	KRA	JWG
Doel (-groep)	Aanbieden van arbeid onder aan- gepaste omstandigheden aan per- sonen die door in de persoon gelegen factoren niet terecht kun- nen op de reguliere arbeidsmarkt	Aanbieden van betaalde arbeid aan langdurig werklozen (min. 3 jaar) die geen uitzicht hebben op een reguliere baan	Werklozen (min. 6 maanden) door het laten opdoen van werkervaring laten doorstromen naar de ar- beidsmarkt	Doorstroming van werkloze (min. 6 maanden) jongeren (16-26) naar de arbeidsmarkt
Werkgever	SW-bedrijf	Banenpoolstichting van gemeente of WGR-gebied	Bedrijf, instelling	Jeugdwerkgarantieorganisatie van gemeente of WGR-gebied
Duur	Onbeperkt	Onbeperkt	1 jaar (wep); 4 jaar (rap); kan ook na elkaar (5 jaar)	Onbeperkt onder leeftijdsgrens; per plaatsing een half jaar
Sector	Overheid, non-profit, markt	Overheid, non-profit	Overheid, non-profit, markt	Overheid, non-profit, markt
Voorwaarden	Geen concurrentievervalsing	Additioneel werk	Add. werk (wep), kans op door- stroming	Add., geen concurrentievervalsing
Aantal deelnemers	85.000	19.000	5.400 (wep); 12.400 (rap)	18.000 ^a
Beloning	Functieloon	Minimumloon	CAO-loon (vaak op minimumni- veau)	Minimum jeugdloon bij 32 uur
Kosten overheid (per jaar)	f 41.450	f 33.600 excl. gemeentelijke bijdrage	Wep f 19.300 (markt); f 26.300 (collectieve sector). Rap f 4.300 (plus eenmalig f 6.000)	f 16.200 excl. gemeentelijke bijdrage en rijksvergoeding uit- voeringskosten
Dekking tekorten	Gemeente	Gemeente	RBA	Gemeente
Beperkt budget	Ja	Ja	Ja	Nee

a Door de gefaseerde invoering zal dit aantal tot 1998 nog met 10 à 20.000 jongeren oplopen.
Bronnen: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994acd); Visser (1993).

2.2 Internationale vergelijking

Tabel 2 vergelijkt een aantal kenmerken van de WSW met soortgelijke regelingen in andere landen. Hoewel bij internationale vergelijkingen altijd de nodige voorzichtigheid op zijn plaats is, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat Nederland op dit terrein nogal afwijkt van andere landen. Het aandeel van de bevolking dat in Nederland in de sociale werkvoorziening is opgenomen is drie keer zo hoog als in België of Frankrijk, en meer dan drie keer zo hoog als in de andere landen waarvoor cijfers beschikbaar zijn. Ook wordt er in Nederland 3 tot 6 keer zoveel geld aan de sociale werkvoorziening besteed als in andere landen, Zweden uitgezonderd (als percentage van het BBP, zie tabel 3). Het aantal ambtenaren in de WSW is naar verhouding erg laag (1 per 10,7 WSW-ers).

Tabel 2 Internationale vergelijking sociale werkvoorziening, 1991

	Deelnemers (% bevolking)	WSW-ers per ambtenaar	Werknemers- status	Soort inkomen ^a	Uitstroom% arb.markt	Beslissing toelating ^b	Inkomsten uit verk. ^g
Nederland	0,56	10,7	ja	l	0,6	bedrijf	23
België	0,19	7,3	ja	l + u	4	bd+nat.overh	47
Frankrijk	0,19	3,7	soms	l + u	3	lok.overh. ^c	40
Duitsland	0,16	6,1	nee	z + u	.	comité ^d	.
Canada	0,12	10,0	nee	u (soms+l)	3-4	bedrijf	10-20
Finland	0,08	.	ja	l (soms+u)	.	bd+lok.overh	.
Gr.Brittannië	0,03 ^e	6,8 ^f	ja	l	2 ^f	bedrijf	53
Oostenrijk	0,01	4,0	ja	l	7	bedrijf	67
Tsjechoslowakije	.	.	soms	l (soms+u)	.	bedrijf	.
Denemarken	.	.	nee	l + u	.	reg.overheid	.

a Loon (l), uitkering (u) of zakgeld (z).

b Beslissing in laatste instantie; het gaat hier dus niet om de normstelling.

c Lokaal overheidsorgaan waarin bedrijf en gehandicaptenorganisaties zijn vertegenwoordigd.

d Waarin bedrijf vertegenwoordigd.

e Extrapolatie van aantal werknemers bij het grootste SW-bedrijf (Remploi), op basis van budget.

f Remploi.

g Percentage van de kosten dat wordt gedekt uit de netto inkomsten.

Een punt (.) betekent: geen gegevens beschikbaar.

Bronnen: CBS (1993, blz. 50); gegevens NOSW.

Deze feiten lijken de conclusie te rechtvaardigen dat de personenkring in Nederland ruimer is gedefinieerd dan in welk ander land ook (mogelijk met uitzondering van Zweden). Immers, het aantal gehandicapten als percentage van de bevolking is in Nederland niet abnormaal hoog. Het grote deel van de bevolking dat in de WSW zit strookt met het naar verhouding erg hoge aandeel van arbeidsongeschikten in de Nederlandse bevolking.²¹ In dit kader is het opvallend dat de uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt in Nederland erg laag is: minder dan één procent, tegen 2-7% in andere landen.

²¹ Zie ook SZW-Nieuws, 4 mei 1995, blz. 4.

In tegenstelling tot de WSW wordt aan jongerenregelingen en de overige regelingen voor gesubsidieerde arbeid in Nederland in vergelijking met andere landen niet veel uitgegeven (tabel 3).

Tabel 3 Internationale vergelijking van uitgaven aan gesubsidieerde arbeid, 1993 (% BBP)

	Sociale werkvoorziening	Jongerenregelingen (incl. training)	Overig gesub- sidieerde arbeid
Zweden ^a	0,72	0,34	0,32
Nederland	0,62	0,08	0,12^b
Noorwegen	0,22	0,13	0,37
Denemarken	0,15	0,37	0,50
Duitsland	0,11	0,07	0,46
België ^b	0,10	0,00	0,53
Finland	0,10	0,13	0,83
Frankrijk	0,06	0,24	0,14
Zwitserland	0,05	0,04	0,05
Verenigd Koninkrijk ^b	0,02	0,12	0,02
Oostenrijk	0,02	0,01	0,04

a 1993/94.

b 1992.

Bron: OECD (1994, blz. 52-64).

3 Knelpunten bij de gesubsidieerde arbeid

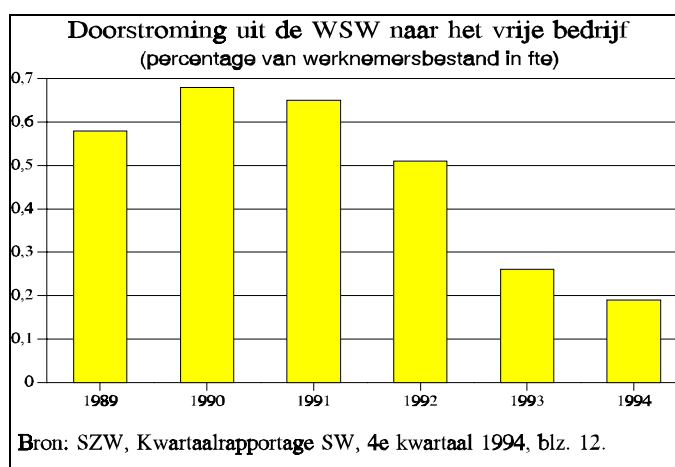
3.1 Structurele problemen

Vrij algemeen wordt een aantal probleemgebieden bij de additionele arbeid onderkend.²² Opvallend is dat de door de commissie Houben gevonden problemen bij de WSW in grote lijnen lijken op te gaan voor de gehele gesubsidieerde werkvoorziening. Achtereenvolgens komen hier aan de orde: de geringe doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt, concurrentie tussen de regelingen, rechtsongelijkheid van deelnemers aan verschillende regelingen, verdringing van reguliere arbeid en de versnipperde uitvoering.

3.1.1 Doorstroming

In de eerste plaats is de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt gering, vooral bij WSW en banenpool. Gerelateerd aan het aantal bezette plaatsen per ultimo bedroeg de doorstroom uit de *banenpool* (naar een reguliere baan *of* naar een andere arbeidsvoorzieningsregeling (werkervaring en/of scholing)) in 1993 2%; doorstroming veroorzaakte 21% van de totale uitstroom.²³ Van degenen die vanaf de start in 1990 tot en met het laatste kwartaal van 1993 in de banenpool waren ingestroomd, was toen in totaal 3,3% doorgestroomd. Dit percentage varieert overigens van 1,4 in Flevoland tot 5,9 in Noord-Holland.

Bij de WSW is de doorstroming naar het vrije bedrijf (dus niet naar andere regelingen) de laatste jaren opmerkelijk sterk afgenomen (zie figuur), terwijl zij naar internationale maatstaven toch al laag was (tabel 2). Dit is des te opmerkelijker aangezien het aantal gedetacheerden naar verhouding weinig veranderde. Doorstroming geschiedt vaak via detachering. In 1994 bedroeg de doorstroming nog maar 0,19% van het werknemers-



²² Zie bijvoorbeeld Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994a, blz. 68).

²³ Bron (ook voor de overige cijfers in deze alinea): Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kwartaalrapportage Banenpool*, IV 1993.

bestand (in fte's), ver onder de rijksnorm van 0,5%.²⁴ Doorstroming was in slechts 3% van de gevallen de reden dat individuen de WSW verlieten.

WSW en banenpool zijn bedoeld als *eindfunctieregelingen*, en zijn dus niet op doorstroming gericht. Toch is de druk (van het Rijk) om deelnemers te laten doorstromen de laatste jaren toegenomen. In een evaluatie van de banenpool wordt geconcludeerd dat er mensen in deze regeling terecht zijn gekomen waarvoor wellicht ook nog andere mogelijkheden bestonden (zie ook paragraaf 2.1.3).²⁵ Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de produktiviteit van banenpoolers dikwijls toeneemt als zij weer enige tijd aan de slag zijn. Velen zijn wel degelijk in staat om regulier werk te verrichten; dat zij werkloos zijn ligt dus niet (meer) aan hun capaciteiten maar aan de arbeidsmarkt.²⁶ Eenmaal in de banenpool is het bovendien riskant om regulier werk te aanvaarden: als dat misloopt, is er geen terugkeergarantie (zoals bij de WSW wel het geval is). De herbeoordelingsgesprekken die periodiek worden gehouden zijn dus zeker zinvol.

Een reden voor de lage doorstroming van WSW-ers is wellicht dat beloning en rechtspositie het aanvaarden van een reguliere baan voor een WSW-er niet aantrekkelijk maken.²⁷ Ook voor een SW-bedrijf is het vooruitzicht om de beste werknemers te laten vertrekken niet aantrekkelijk.

Het gevolg is lange wachtlijsten bij de WSW en het snel vollopen van banenpools. Door het 'last resort' karakter van deze regelingen zal de doorstroming overigens nooit erg hoog worden. Ernstiger is dat ook een *doorstroomregeling* als de JWG niet voldoende regulier werk op lijkt te leveren. In 1993 was de doorstroom naar werk of opleiding 18%; dit was de helft van de totale uitstroom.²⁸ Bij de KRA-werkervaringsplaatsen is het beeld veel positiever: 63% van de deelnemers heeft na

²⁴ SW-bedrijven hebben de taak jaarlijks 0,5% van het werknemersbestand te laten doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Indien niet aannemelijk kan worden gemaakt dat het bedrijf zich wat dit betreft voldoende heeft ingespannen, kan een bedrag van f 10.000 worden teruggevorderd voor elke werknemer die het bedrijf onder de norm blijft. Bij een doorstroming van 0,5-1% ontvangt het bedrijf een bonus van f 10.000 per werknemer die boven de norm uitstroomt; bij doorstroming boven de 1% loopt de bonus op tot f 15.000. De bedragen die daadwerkelijk zijn teruggevorderd of extra uitgekeerd zijn niet bekend.

²⁵ Van der Aalst et al. (1993b).

²⁶ Volgens Van der Aalst et al. (1993b, blz. 40) doet 16% van de banenpoolers hetzelfde werk als reguliere werknemers, en op hetzelfde niveau. Na enige tijd in dienst te zijn geweest, functioneert meer dan de helft van de banenpoolers op een vergelijkbaar niveau als anderen binnen de instelling (idem, blz. 45).

²⁷ Volgens een onderzoek van Haygroup ontvangt een WSW-er in het algemeen slechts 12% minder dan een werknemer op de reguliere arbeidsmarkt zou ontvangen (Commissie Houben, 1994, bijdragenboek blz. 30).

²⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994d, blz. 15).

twee jaar nog een baan, tegen 28% bij een controlegroep.²⁹

3.1.2 Concurrentie tussen regelingen

In de tweede plaats is er sprake van *concurrentie* tussen de verschillende regelingen. De doelgroepen van de verschillende regelingen zijn niet duidelijk van elkaar gescheiden. Waar men terecht komt wordt in hoge mate door het toeval bepaald. In banenpool en JWG zitten veel mensen die daar niet thuishoren, onder meer omdat deze regelingen voor uitvoeringsorganisaties goedkoper zijn.³⁰ Zo is het voor een RBA veel voordeliger om een langdurig werkloze via de banenpool te plaatsen dan via de KRA (tabel 1). Ook voor een werkgever is de KRA duurder dan de banenpool (of JWG), terwijl bovendien het aan de KRA verbonden werkgeverschap en de met deze regeling samenhangende administratieve rompslomp belemmerende factoren zijn.³¹ Gezien de lagere maatschappelijke kosten en het hogere uitstroomepercentage is de KRA echter veruit te verkiezen (voor de werklozen die voor deze regeling geschikt zijn).

3.1.3 Rechtsongelijkheid

Ten derde is er sprake van *rechtsongelijkheid*. Niet zelden wordt hetzelfde werk gedaan tegen zeer verschillende arbeidsvoorwaarden. Een banenpooler ontvangt immers veel minder dan een WSW-er, die weer minder krijgt dan een reguliere werknemer. Toch doen zij vaak precies hetzelfde werk, op een vergelijkbaar niveau (zie boven). Een banenpooler bouwt geen pensioen op, heeft geen perspectief op loonsverhoging, weinig kans op doorstroming en ontslag nemen kan een strafkorting op de uitkering tot gevolg hebben. Een WSW-er daarentegen kan regelmatig een - zij het bescheiden - salarisverhoging tegemoet zien, en heeft bovendien een vaste baan. Uit onderzoek blijkt dat materiële overwegingen na verloop van tijd een steeds grotere rol gaan spelen.³² Vooral bij banenpoolers kan dit tot grote onvrede gaan leiden, hetgeen zich bijvoorbeeld kan gaan uiten in een hoger ziekteverzuim.

3.1.4 Verdringing van reguliere arbeid

Tenslotte is er sprake van een soms aanzienlijke *verdringing* van reguliere arbeid. De precieze mate van verdringing is niet vast te stellen: in de praktijk zal er altijd sprake zijn van een mengsel van zowel additionele als reguliere aspecten aan een

²⁹ Idem.

³⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994a, blz. 68). Volgens deze bron komt meer dan een kwart van de JWG-ers ten onrechte in deze regeling terecht doordat de arbeidsbureaus zich onvoldoende inspannen om de instroom te beperken (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994f, blz. 24).

³¹ Van Diepen en Renooy (1991, blz. 68).

³² Van der Aalst et al. (1993b, blz. 69).

arbeidsplaats.³³ Bij de WSW speelt dit probleem overigens minder. Detachering vindt plaats tegen min of meer reële inleenvergoedingen die veel hoger liggen dan bij banenpool of JWG.³⁴ Bovendien verkopen SW-bedrijven hun produkten veelal tegen marktprijzen.

In de samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en RBA zijn criteria vastgelegd waaraan banenpool- en JWG-plaatsen moeten voldoen om voldoende additioneel te zijn. Verder toetst het medezeggenschapsorgaan van de inlener op interne verdringing. Bij de KRA is het RBA verantwoordelijk voor de additionaliteit van de toegewezen plaatsen.

Uit de evaluatie van de banenpool blijkt dat de toetsing niet altijd optimaal functioneert. Zo is soms sprake van belangenverstrengeling, aangezien gemeenten, die een belangrijke stem hebben in de toetsingsprocedure, een belangrijke inlener zijn van banenpoolers.³⁵ Ook is gebleken dat 13% van de inlenende instellingen zonder banenpoolers niet meer goed zou kunnen functioneren.³⁶

Het optreden van verdringing betekent overigens niet dat de betreffende instrumenten falen. Verdringing vermindert de netto creatie van werkgelegenheid. Het (hoofd)doel van banenpool en JWG is echter het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor moeilijk bemiddelbare groepen (langdurig werklozen en jongeren).

3.1.5 Versnipperde uitvoering

In de praktijk is er vaak één organisatie die zowel JWG als banenpool uitvoert. Bovendien zijn er SW-bedrijven die ook de JWG en/of banenpool uitvoeren.³⁷ Ook worden JWG-ers vaak bij SW-bedrijven gedetacheerd. De uitvoering van de KRA is echter van deze regelingen gescheiden, en valt niet onder de gemeente maar onder het RBA. Hiernaast heeft het RBA een verwijfsfunctie naar de andere regelingen. De samenwerking tussen RBA en gemeente loopt niet altijd probleemloos. Zo zijn er klachten over te late verwijzing naar de JWG, wat leegloop in de hand werkt.³⁸

Bij de uitvoering van het 20.000 banen plan van minister Melkert (paragraaf 2.1.4) zijn ook heel andere organisaties betrokken (vluchtelingenwerk, vakcentrales, enz.), waardoor de versnippering nog toeneemt.

³³ De Sociale Nota 1995 spreekt van 'verdringingspercentages van zeker 20%' (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994a, blz. 68). Andere onderzoekers denken dat verdringing in de praktijk van beperkte betekenis is (Van der Aalst et al., 1993b, blz. 67, over de banenpool). De Koning et al. (1994, blz. 83) schat de verdringing bij de JWG op 10-20%.

³⁴ Een WSW-er ontvangt in het algemeen slechts 12% minder dan een werknemer op de reguliere arbeidsmarkt. Zie paragraaf 3.1.1.

³⁵ Van der Aalst et al. (1993b, blz. 38).

³⁶ Idem, blz. 44.

³⁷ Herder (1993, blz. 13), Kerver en Bilker (1994).

³⁸ Veen (1994, blz. 16).

3.2 Financieringsproblemen

Naast de genoemde structurele problemen zijn er aanzienlijke financiële knelpunten in de uitvoering van banenpool, JWG en WSW.

3.2.1 Banenpool

Bij de *banenpool* is er sprake van onzekerheid over de bijdrage van het RBA (*f* 3.500 per deelnemer per jaar).³⁹ Deze bijdrage is begonnen als startsubsidie tot 1 januari 1995. Toen is in principe⁴⁰ besloten tot continuering tot 1 januari 1996, *voor de reeds bezette arbeidsplaatsen*. Bij de arbeidsvoorziening bestaat echter twijfel over de wenselijkheid de banenpool te blijven financieren. Het is dus niet denkbeeldig dat deze financieringsbron binnenkort opdroogt.

Verder vervalt de premievrijstelling volgens de Wet Bevordering Arbeidsinpassing, die voor *f* 4.300 bijdraagt aan de financiering van de banenpool, nadat een deelnemer 4 jaar in dienst is geweest. Voor de zittende banenpoolers is besloten de premievrijstelling in elk geval te garanderen tot 1 januari 1996. Wat daarna gaat gebeuren is nog onduidelijk.

Hiernaast heeft de invoering van de Wet Terugdringing Ziekteverzuim (WTZ) per 1 januari 1994 tot gevolg dat werkgevers over de eerste 6 weken geen ziekengeld meer ontvangen. Ziekengeld wordt ontvangen naast de bestaande geldstromen voor de banenpool, en fungeert als een (overigens onbedoelde) extra subsidiestroom. Met ingang van 1996 dreigt de werkgever (de banenpoolstichting) zelfs een heel jaar ziekengeld te moeten doorbetalen (als het desbetreffende wetsontwerp door de Kamer wordt goedgekeurd⁴¹).

Daar komt nog bij dat de verplichtingen die worden opgelegd door de nieuwe Arbowet kosten met zich mee zullen brengen van *f* 80 tot *f* 265 per werknemer per jaar (verplichte inschakeling van arbodienst vanaf 1 januari 1996).⁴²

De rijksbijdrage van *f* 7.000 is per 1 januari 1994 opgenomen in het Fonds Sociale Vernieuwing.⁴³ Gemeenten mogen dus zelf bepalen waaraan dit geld precies wordt besteed: dat hoeft niet per se de banenpool te zijn.

³⁹ Zie ook Janssen (1994).

⁴⁰ RBA's hebben op dit gebied (en op vele andere gebieden) een eigen beslissingsbevoegdheid.

⁴¹ Zie SZW-Nieuws, 16 februari 1995, blz. 1-2. Hiertegen is op het moment van schrijven van dit rapport nog veel verzet. De SER wees op 21 april 1995 de kabinetsplannen unaniem af, en stelde voor werkgevers bij ziekte 26 weken loon te laten doorbetalen. Het lijkt dus waarschijnlijk dat het verplichte eigen risico voor werkgevers hoe dan ook wordt verlengd. Of dit al met ingang van 1996 zal gebeuren is wel twijfelachtig.

⁴² Janssen (1994).

⁴³ Per 1 januari 1997 wordt het Fonds Sociale Vernieuwing waarschijnlijk geïntegreerd in het Gemeentefonds.

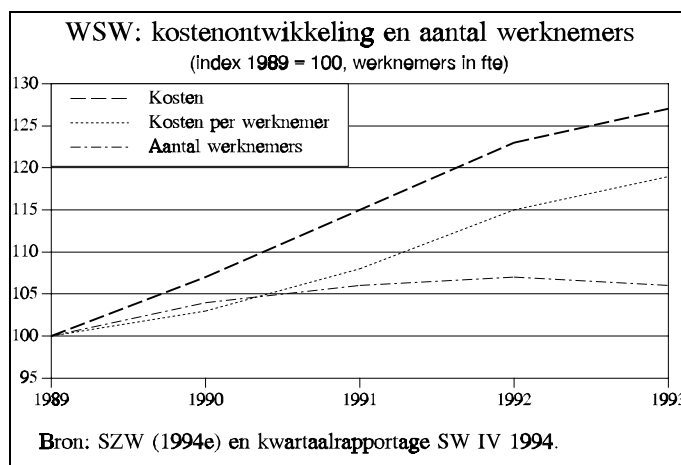
3.2.2 JWG

Hoewel de loonkosten in principe volledig door het Rijk worden vergoed, is ook bij de JWG de financiële positie verre van zorgeloos. Een groot financieel risico wordt gevormd door de leegloop. Sinds 1 september 1994 krijgen gemeenten nog maar maximaal drie maanden loon vergoed voor JWG-ers waarvoor geen garantieplaats is gevonden.⁴⁴

De vergoeding voor uitvoeringskosten (inclusief begeleiding) die gemeenten van het Rijk ontvangen is per 1994 weliswaar verhoogd van f 1.800 tot f 2.500 per deelnemer per jaar, maar ook dit bedrag wordt nog als te laag beschouwd.⁴⁵ Uitbetaling vindt echter niet meer plaats op declaratiebasis, maar via het Fonds Sociale Vernieuwing. Dit heeft een geheel andere verdeling tot gevolg gehad, waardoor een aantal gemeenten er juist op achteruit is gegaan. Verder is het budget nu gebaseerd op 14.000 deelnemers, zeker 30% onder het werkelijke aantal.⁴⁶ Dit alles komt de kwaliteit van de uitvoering niet ten goede. Voor scholing is helemaal geen budget: gemeenten of RBA moeten hiervoor hun algemene middelen aanspreken.

3.2.3 WSW

De figuren hiernaast en op de volgende bladzijde geven een beeld van de ontwikkeling van de financiële positie van de WSW in de periode 1989-1993. De *kosten* zijn in deze periode toegenomen met 27%. Per werknemer (fte) stegen de kosten met 19%, voornamelijk door hogere loonkosten. Het aantal werknemers nam bovendien toe met 6%.



Nadat van deze kosten de netto opbrengsten, de interne financiering en de rijkssubsidie zijn afgetrokken, resulteert het *exploitatieresultaat*. Sinds 1990 is het exploitatieresultaat van de WSW fors is afgenomen; in 1993 was het negatief. Nadat aan het exploitatieresultaat de gemeentelijke bijdrage en onttrekkingen aan de algemene reserve zijn toegevoegd, resteert het zogenaamde *overschot*, waarvan extra arbeidsplaatsen en investeringen kunnen worden gefinancierd. Tekorten op de exploitatie moeten in laatste instantie door de gemeenten worden aangezuiverd. De gemeentelijke bijdrage is dan ook fors gestegen, vooral na 1991. De laatste figuur laat zien dat de eigen opbrengsten van SW-bedrijven een gestaag groeiend aandeel in de

⁴⁴ Raad voor de gemeentefinanciën (1995, blz. 39).

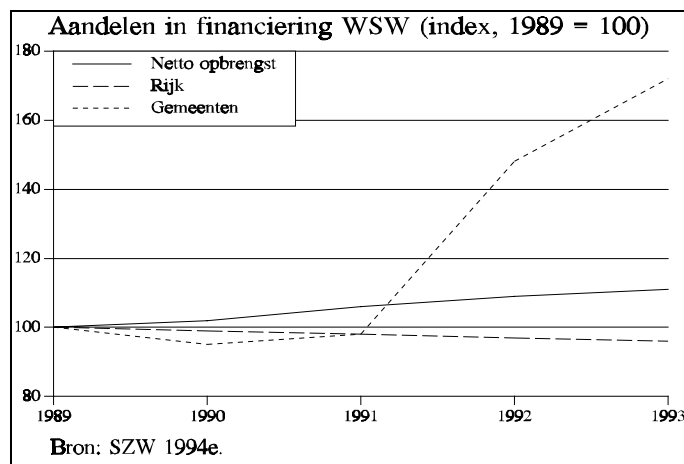
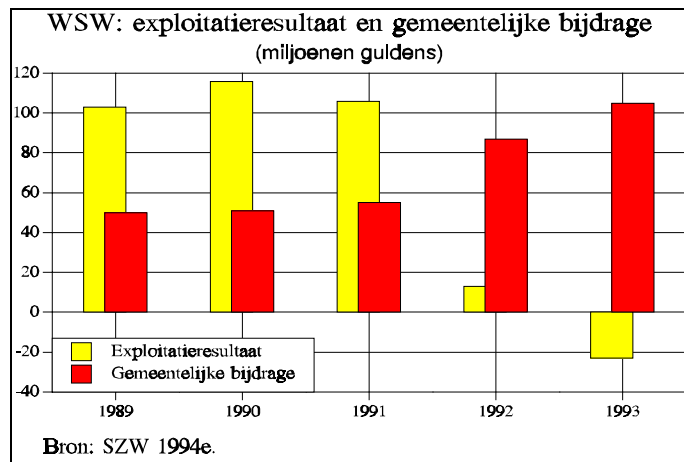
⁴⁵ Veen (1994, blz. 15).

⁴⁶ Veen (1994, blz 16).

financiering hebben, en dat de rijksbijdrage geleidelijk in belang is verminderd. Gecorrigeerd voor inflatie daalde de rijksbijdrage per fte. Na 1993 zal het rijksaandeel nog sterker afnemen: door bezuinigingen daalt het subsidiebedrag zelfs in absolute termen.⁴⁷ De groeiende eigen opbrengsten van de SW-bedrijven kunnen deze afname waarschijnlijk niet compenseren. Voor de komende jaren is dan ook geen verbetering van het exploitatieresultaat te verwachten.

Mogelijke remedies zouden zijn een verhoging van de rijksbijdrage per fte (hetgeen zoals gezegd niet aan de orde is), vermindering van het aantal WSW-ers of verslechtering van de arbeidsvoorwaarden; allemaal ingrepen waarover de gemeenten geen zeggenschap hebben. De mogelijkheden voor de SW-bedrijven zelf om hun exploitatieresultaat te verbeteren zijn beperkt.⁴⁸

Het gemeentelijke aandeel in de financiering van de WSW, dat in 1993 al 72% hoger was dan in 1989, zal vermoedelijk dus verder toenemen.⁴⁹ Het Rijk heeft al laten weten een gemeentelijke bijdrage in de totale kosten van 2,5% 'alleszins redelijk' te vinden;⁵⁰ in 1993 was deze bijdrage 2,2%. De financiële ontwikkeling van de sociale werkvoorziening wordt door het Rijk dan ook niet als verontrustend beschouwd.



⁴⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994b, blz. 84).

⁴⁸ Arts et al. (1994, blz. 33).

⁴⁹ Voor 1994 en 1995 wordt een verdubbeling van de gemeentelijke bijdrage verwacht (Rgf, 1995, blz. 39).

⁵⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994e, blz. 3). In het bestuurlijk overleg tussen VNG en minister Melkert op 14 december 1994 is afgesproken dat de genoemde 2,5% niet als *norm* zal worden gehanteerd (zie VNG-brief aan de leden 95/20, kenmerk MAV/500769).

4 Kanttekeningen bij de voorstellen van de commissie Houben

In dit hoofdstuk gaan wij na of de voorstellen die de commissie heeft gedaan, en in het bijzonder het inkoopmodel voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen, inderdaad een goede oplossing bieden voor de geconstateerde problemen, en aan welke voorwaarden een dergelijk model moet voldoen om voor gemeenten aantrekkelijk te zijn. Een probleem bij deze evaluatie is overigens dat de voorstellen van de commissie weinig concreet zijn. We zullen dan ook een aantal verschillende mogelijkheden bekijken.

4.1 Eén wettelijk regime voor de gesubsidieerde arbeid

4.1.1 Wenselijkheid en mogelijkheid van integratie van instrumenten

Het geheel aan maatregelen op het gebied van de gesubsidieerde arbeid is thans erg onoverzichtelijk. Het lijkt daarom zeker wenselijk om meer eenheid te brengen in het oerwoud van regelingen voor gesubsidieerde arbeid dat nu aan het ontstaan is. Dit bevordert de overzichtelijkheid en vermindert de kans dat verschillende regelingen langs elkaar heen werken of met elkaar concurreren. Verder is waarschijnlijk een - bescheiden - efficiencywinst in de uitvoeringssfeer te behalen, maar hiervan moet men zich niet al te veel voorstellen. Welke regelingen precies in de nieuwe sociale werkvoorziening moeten worden betrokken is overigens niet duidelijk; Houben c.s. noemen in elk geval WSW, banenpool en JWG; in het Regeerakkoord is een 'stroomlijning' aangekondigd van in ieder geval WSW, JWG en banenpool, 'met aandacht voor de relatie met de KRA-werkervaringsplaatsen'.⁵¹ Doel is de effectiviteit en de overzichtelijkheid te vergroten. Hoe dit zich verhoudt met de onlangs gelanceerde Melkert-banen is niet duidelijk.

Hoewel stroomlijning voordelen biedt, is een volledige integratie van de verschillende instrumenten waarschijnlijk niet wenselijk of mogelijk. Hierbij is van belang dat regelingen als WSW en banenpool als *eindfunctieregelingen* zijn bedoeld,⁵² terwijl JWG en KRA-werkervaringsplaatsen *doorstroomregelingen* zijn. Enerzijds hecht het Rijk sterk aan doorstroming richting reguliere arbeidsmarkt; anderzijds is er een groep personen die hiervoor niet of nauwelijks in aanmerking komt. Binnen een (eventueel) gestroomlijnd regime zullen 'tussenschotten', die groepen met een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt van elkaar scheiden, dus onvermijdelijk zijn.

⁵¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994d, blz. 21).

⁵² De WSW kent wel een doorstroomdoelstelling, maar die bedraagt slechts 0,5% per SW-bedrijf per jaar (zie paragraaf 3.1.1). Overigens neemt de druk van het Rijk om meer WSW-ers en banenpoolers te laten doorstromen de laatste jaren wel toe.

4.1.2 Indeling doelgroep in subgroepen

Een indeling gericht op doorstroming in de richting van de reguliere arbeidsmarkt ziet er in haar meest elementaire vorm als volgt uit:

- a) men kan direct worden bemiddeld naar een (aanvankelijk nog gesubsidieerde) arbeidsplaats;
- b) na een voortraject komt men voor bemiddeling in aanmerking, of
- c) er is geen reële kans op doorstroming.

Deze basisindeling kan naar believen worden verfijnd. Een voortraject (mogelijkheid b) kan enerzijds bestaan uit aanvullende scholing of opleiding, en anderzijds uit het opdoen van werkervaring. Komt men niet voor doorstroming in aanmerking (mogelijkheid c), dan zou men in aanmerking kunnen komen voor een banenpool-achtige functie (eindfunctie met maatschappelijke meerwaarde) of een WSW-achtige baan (aangepast werk in een beschutte omgeving).

Voor een goed functioneren van een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid is het essentieel dat kandidaten in het voor hen maximaal haalbare compartiment worden geplaatst. Nu is het nog zo dat toevallige factoren hierbij een grote rol spelen (paragraaf 1.1.1). De gegevens die door de indicatiecommissie worden gebruikt om te beoordelen of kandidaten in aanmerking komen voor de sociale werkvoorziening nieuwe stijl kunnen hierbij behulpzaam zijn. Als kandidaten twee keer moeten worden getest, een keer voor indicatie en een keer voor plaatsing, wordt er dubbel werk gedaan. Het is dus van belang dat de criteria die de onafhankelijke indicatiecommissie gebruikt zo veel mogelijk aansluiten bij de criteria die van belang zijn bij plaatsing door de gemeente.

4.1.3 Bevorderen van doorstroming

Periodiek kan worden gezien of de indeling nog klopt. Na bijvoorbeeld een periode gewerkt te hebben kan de kans op doorstroming zijn toegenomen. In dat geval schuift men een stapje op richting arbeidsmarkt (het 'in serie schakelen' van de commissie Houben). Dergelijke stappen moeten voor deelnemers financieel aantrekkelijk worden gemaakt. Daarnaast kan het risico voor de betrokkenen eventueel worden verminderd door met (tijdelijke) terugkeergaranties te werken.

Het zal moeilijk zijn om een beloningsstructuur te ontwikkelen die doorstroming bevordert zonder tegelijkertijd groepen onder het bestaansminimum te laten zakken. De beloningsstructuur moet het opschuiven in de richting van de reguliere arbeidsmarkt alleen daar stimuleren, waar dit zin heeft. Het prikkelen van personen die simpelweg de benodigde capaciteiten missen leidt slechts tot frustraties en is dus contraproductief.

4.2 Normering en indicatie

Het definiëren van de doelgroep (de personenkring) wordt door de commissie uit oogpunt van gelijkheid en rechtvaardigheid aan het Rijk overgelaten. Het lijkt ook niet reëel om te verwachten dat het Rijk dit uit handen zal willen geven. Dat de doelgroep via rijksnormen exact kan worden gedefinieerd is waarschijnlijk een illusie, maar

wellicht kunnen de indicatiecommissies die de normen moeten gaan toepassen via een geleidelijk groeiende 'jurisprudentie' zorgen voor een werkbaar systeem. Een open vraag hierbij is nog of de lokale arbeidsmarktsituatie bij de indicatie een rol zal mogen spelen. De afstand tot de arbeidsmarkt (het criterium voor indicatie) zal hier immers mede van afhangen. Het aantal banenpoolers is nu ook al mede aan de hand van werkloosheidscijfers over Nederland verdeeld (paragraaf 2.1.3).

Houben c.s. stellen voor om de indicatiecommissies onafhankelijk te maken. Nu is het nog zo dat de gemeenten bepalen wie wordt geïndiceerd. Een systeem met een objectieve indicatie-procedure los van de gemeente heeft het bezwaar dat er geen rekening wordt gehouden met de (lokale) plaatsingsmogelijkheden. Gemeenten zouden dan ook niet verplicht moeten worden om elke geïndiceerde op te nemen. Het huidige fifo-systeem is hier in principe wel op gericht (zie paragraaf 1.1.1). Het Rijk zal dan vermoedelijk wel garanties willen hebben dat niet alleen de meest produktieve geïndiceerden zullen worden geplaatst. Hiertoe zou een quota-regeling kunnen worden ingevoerd. Ook kan het Rijk financiële incentives gebruiken (via het financieel verdeelmodel) om plaatsing van minder produktieven (of bijzondere doelgroepen) te bevorderen (paragraaf 4.4.1). Dit zou gemeenten meer vrijheid geven dan een quota-regeling. Voorwaarde is dat het Rijk het financieel verdeelmodel niet voortdurend aanpast aan de nieuwste politieke mode; gemeenten moeten weten waar ze aan toe zijn. Als het Rijk vasthoudt aan de bestaande 'sluitende aanpak' voor de JWG, zullen gemeenten verplicht worden om deze groep wel integraal op te nemen, ongeacht de lokale plaatsingsmogelijkheden. In dit geval ligt het voor de hand dat het Rijk opdraait voor de financiële gevolgen van leegloop (paragraaf 4.4.1).

4.3 De werkvoorziening

Een belangrijk onderdeel van het door de commissie Houben voorgestelde systeem is het inkoopmodel voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Omdat dit model de kern vormt van onze onderzoeksopdracht gaan wij hierop wat dieper in.

4.3.1 Het door de commissie Houben voorgestelde inkoopmodel

Houben c.s. stellen voor de bestaande SW-bedrijven te verzelfstandigen, liefst via oprichting van vennootschappen. Deze bedrijven kunnen zich dan op verschillende vragers richten, en allerlei diensten aanbieden; als zij aan een aantal randvoorwaarden voldoen, mogen zij de vrije markt op. Gemeenten kopen arbeidsplaatsen in bij (al dan niet voormalige SW-) bedrijven, overheidsdiensten en instellingen. In contracten worden zaken als duur, aard en omvang van de plaatsing, begeleiding, speciale voorzieningen, en de door de gemeente aan het bedrijf te betalen vergoeding geregeld. Gemeenten kunnen zelf prioriteiten stellen ten aanzien van de personen op de wachtlijst. Zo kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om de aandacht vooral te richten op personen met een lage restcapaciteit (waarvoor flink moet worden betaald), of juist op de meest produktieven, waar men er dan meer van kan helpen (voor hetzelfde geld). Ook kan de gemeente desgewenst zelf geld bijleggen om meer

arbeidsplaatsen in te kopen.

Het voorgestelde inkoopmodel vertoont op het eerste gezicht veel gelijkenis met de bestaande praktijk van de detacheringen. Voor een beter begrip van het inkoopmodel is het dan ook goed om eerst wat dieper in te gaan de ervaringen op dit gebied.

4.3.2 Detacheringen: de huidige praktijk

Een deel van de WSW-ers is gedetacheerd, dat wil zeggen werkzaam bij een niet-SW-bedrijf. Het aandeel van de gedetacheerden in het totaal aantal WSW-ers is in de periode 1989-1993 vrij constant gebleven op zo'n 13%.⁵³ Gedetacheerden blijven in dienst van het SW-bedrijf waardoor zij worden uitgezonden, en worden ook door dit SW-bedrijf begeleid. Bedrijven of instellingen die WSW-ers inlenen betalen een vergoeding die afhangt van de aard van de functie en de vereiste vaardigheden; de hoogte van deze vergoeding is het resultaat van onderhandelingen tussen inlener en SW-bedrijf.⁵⁴ De inlener betaalt behalve deze vergoeding geen werkgeverslasten, vakantiegeld e.d.; ook de hierbij behorende administratieve lasten komen niet voor zijn rekening. Ook loopt hij geen financieel risico bij langdurige arbeidsongeschiktheid (WAO-malus⁵⁵): de gedetacheerde blijft immers in dienst van het SW-bedrijf. Het loon dat de gedetacheerde zelf ontvangt hangt - net als bij de overige WSW-ers - af van de aard van de functie. Detachering *kan* dus loonsverhoging met zich meebrengen. Het SW-bedrijf zal bij beslissingen over detacheringen een financiële afweging moeten maken tussen enerzijds de te ontvangen vergoeding, en anderzijds de gederfde produktie bij het bedrijf zelf als gevolg van het vertrek van de gedetacheerde. Daarnaast is nog van belang dat SW-bedrijven door het Rijk een boete krijgen opgelegd als er niet voldoende WSW-ers doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Voor zover deze doorstroming plaatsvindt, is dat vaak via detachering.

WSW-ers die gedetacheerd worden hebben naar verhouding meestal een hoge produktiviteit. Werknemers die voor detachering in aanmerking komen vervullen vaak een sleutelfunctie binnen het SW-bedrijf, en kunnen daarom moeilijk worden gemist. Per saldo blijkt het voor de SW-bedrijven dan ook niet altijd voordelig te zijn om veel werknemers te detacheren. Immers, zelfs een hoge detacheringsvergoeding zal nooit opwegen tegen het risico dat een bedrijfsafdeling niet meer functioneert doordat een sleutelfiguur is vertrokken. Zoals gezegd is het aandeel gedetacheerden in het totaal aantal WSW-ers vrij constant; wel zijn er grote regionale verschillen. Doorstroming is voor SW-bedrijven nog minder interessant; ze raken hun beste werknemers kwijt zonder dat deze nog iets opleveren (hetgeen bij detachering wel het geval is). De boeteregeling bij onvoldoende doorstroming (zie paragraaf 3.1.1) lijkt niet veel verschil

⁵³ Bron: ongepubliceerde cijfers Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het aandeel gedetacheerden varieert overigens nogal: van 5% in Drenthe en Zeeland tot 25% in Noord-Brabant (Arts 1994, blz. 3). Over de achtergronden hiervan ontbreekt helaas nadere informatie; de voor dit onderzoek beschikbare tijd laat op dit punt geen verdere studie toe.

⁵⁴ Er geldt wel een minimum-bedrag.

⁵⁵ De WAO-malus is overigens afgeschaft per 1 juli 1995.

te maken. Tekenend is het feit dat de SW-bedrijven gezamenlijk ver onder de norm blijven (1994: 0,19% doorstroming in plaats van tenminste 0,5%), en dat de doorstroming de laatste jaren enorm is afgenomen (zie figuur in paragraaf 3.1.1). Bij banenpool en JWG zijn *alle* deelnemers gedetacheerd (leegloop daargelaten); banenpoolers in de collectieve sector en de non-profit sector, JWG-ers ook deels in de marktsector.⁵⁶ De relatie met de inlener is vergelijkbaar met die bij de WSW: het werkgeverschap blijft berusten bij de banenpool/JWG-organisatie. Een verschil is wel dat er geen marktconforme inleenvergoeding wordt betaald (zie tabel 1); JWG-ers zijn voor de inlenende instantie zelfs gratis.

4.3.3 Inkopen of detacheren?

Het inkoopmodel dat door de commissie Houben is voorgesteld lijkt op het eerste gezicht op een uitbreiding van de huidige praktijk van het detacheren tot alle WSW-ers. Er is echter een heel belangrijk verschil: gedetacheerden zijn niet in dienst bij het bedrijf waar ze werken; ze blijven in dienst van het SW-bedrijf, de banenpoolstichting of de JWG-organisatie, die als een soort uitzendbureau fungeren.⁵⁷ Dit maakt hen aantrekkelijker voor bedrijven en instellingen. *In het inkoopmodel van de commissie Houben is het werkgeverschap aan de bedrijven en instellingen zelf toegedacht*, zoals dat nu alleen bij de KRA het geval is.

Er zijn verschillende redenen om aan te nemen dat deze constructie voor reguliere bedrijven vermoedelijk minder aantrekkelijk is. Ten eerste geeft de overheid werkgevers de laatste jaren een steeds grotere eigen verantwoordelijkheid bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van hun werknemers. Werkgevers zijn daardoor steeds terughoudender met het in dienst nemen van personen met gezondheidsrisico's. Ziekengeld moet sinds de invoering van de WTZ (Wet Terugdringing Ziekteverzuim) op 1 januari 1994 gedurende de eerste zes weken⁵⁸ door de werkgever worden betaald.⁵⁹ Als het recente kabinetsbesluit dienaangaande door de Kamer wordt gesteund moet de werkgever vanaf 1 januari 1996 zelfs een vol jaar ziekengeld doorbetalen (zie paragraaf 3.2.1). De WAO-malus is weliswaar per 1 juli 1995 afgeschaft, maar heeft werkgevers wel scherp bewust gemaakt van de mogelijke financiële risico's die zij lopen.

Verder zijn er aan het werkgeverschap allerlei (kostbare) administratieve verplichtingen verbonden. Voor gedetacheerden hoeft nu slechts periodiek één bedrag te worden overgemaakt, zonder dat men te maken krijgt met bedrijfsverenigingen of belastingdienst (wegens inhouding van sociale premies en loonbelasting).

⁵⁶ Tot 1 januari 1995 bepaalde de RBA's of detachering van JWG-ers in de marktsector was toegestaan; sindsdien is dit in alle RBA-gebieden toegestaan.

⁵⁷ Een belangrijk verschil met uitzendbureaus is dat daar geen sprake is van een vast dienstverband voor uitzendkrachten.

⁵⁸ Voor kleine bedrijven gedurende twee weken.

⁵⁹ Voor ex-WAO-ers komt dit tijdelijk voor rekening van de bedrijfsvereniging.

Het zal bovendien moeilijker worden om een werknemer weer kwijt te raken. Werkgevers lijken toch al steeds minder geneigd om werknemers in vaste dienst te nemen, en stellen bovendien steeds hogere (produktiviteits)eisen. Als het gaat om personen 'met een vlekje' zal de huiver des te groter zijn.

Hoe groot de genoemde risico's zijn is niet te zeggen. Deels hangt dat af van de situatie in individuele bedrijven (bijvoorbeeld: hoe belangrijk is het om op korte termijn het personeelsbestand te kunnen inkrimpen?). Deels ook is dat afhankelijk van nog te nemen politieke beslissingen (bijvoorbeeld betreffende het ziekengeld). Juist de onzekerheid over de politieke risico's is voor bedrijven extra onaangenaam. Zij willen voor hun bedrijfsvoering zo min mogelijk afhankelijk zijn van voor hen onbeïnvloedbare en in hoge mate onvoorspelbare processen. De kwestie van het werkgeverschap kan dus in het model-Houben mogelijk roet in het eten gooien. Hier komen wij op terug in paragraaf 4.3.5.

Een ander probleem is dat in het inkoopmodel van de commissie Houben de bedrijfs(tak)-CAO op de gesubsidieerde werknemers van toepassing zal zijn, waardoor de beloning aanmerkelijk hoger zal komen te liggen dan thans het geval is. Hierdoor dreigen WSW-ers nieuwe stijl uit de markt te worden geprijsd.

4.3.4 Beloning als breekpunt

De commissie Houben realiseert zich wel dat CAO-lonen problemen zullen opleveren, en stelt voor dat de verzelfstandigde SW-bedrijven, of reguliere bedrijven met een voor WSW-ers 'aangepaste infrastructuur', op de een of andere manier niet onder de CAO van de betreffende sector zullen vallen. Voor de beloning van WSW-ers bij deze bedrijven stelt de commissie drie randvoorwaarden: er moet een financiële prikkel zijn om een reguliere baan te aanvaarden; er moet sprake zijn van rechtvaardigheid ten opzichte van uitkeringsontvangers die niet met subsidie aan een baan worden geholpen (en dus minder kosten dan de huidige WSW-ers); en er moeten van het beschikbare budget zoveel mogelijk WSW-ers aan het werk worden gezet. Hoewel alle genoemde voorwaarden wijzen op een substantieel lagere beloning dan de huidige WSW-ers ontvangen, weigert de commissie Houben deze conclusie te trekken; men beveelt nader onderzoek aan.

Er is nog een praktische reden dat in het model-Houben voor velen de beloning waarschijnlijk aanzienlijk onder het huidige WSW-peil terecht zal komen: banenpoolers en JWG-ers, die immers ook in het nieuwe model zijn opgenomen, verdienen nu al aanmerkelijk minder (minimum(jeugd)loon). Binnenkort zullen er zo'n 27.000 banenpoolers en zo'n 40.000 JWG-ers zijn (zie paragraaf 2.1.2 en 2.1.3), tegen 85.000 WSW-ers (nu). Daarbij komen dan nog 60.000 Melkert-banen op 100-120% van het minimumloon. De kans dat er in de toekomst meer geld beschikbaar komt dan thans aan deze regelingen gezamenlijk wordt uitgegeven moet niet te hoog worden aangeslagen.

Er zal dus in het door de commissie voorgestelde systeem een tweedeling van bedrijven zal blijven bestaan: aan de ene kant (voornamelijk) ex-SW-bedrijven, die relatief goedkoop kunnen produceren omdat zij niet onder de reguliere bedrijfstak-CAO vallen, en wel vrijer dan nu het geval is kunnen concurreren, en aan de andere kant

reguliere bedrijven die weliswaar gesubsidieerde werknemers in dienst mogen nemen, maar wel volledig onder de relevante CAO vallen. Dit kan niet zonder gevolgen blijven voor de hoogte van de subsidie die reguliere bedrijven van gemeenten zullen eisen voor het in dienst nemen van WSW-ers nieuwe stijl. Bovendien komt het de rechtsgelijkheid van de werknemers niet ten goede.

Wellicht zal het voor reguliere bedrijven die verschillende WSW-ers kunnen gebruiken interessant worden om speciaal voor dit doel een aparte rechtspersoon op te richten die met een 'aangepaste infrastructuur' onder de nieuwe 'WSW-CAO' valt. Dit brengt extra kosten en vertraging met zich mee. Om concurrentievervalsing tegen te gaan zijn scherpe criteria en een goede controle op dergelijke 'aangepaste' bedrijven nodig. Dit kan voor gemeenten extra kosten met zich meebrengen.

4.3.5 De markt voor gesubsidieerde arbeid

Uit het bovenstaande blijkt dat het op voorhand niet vanzelfsprekend is dat gemeenten reguliere bedrijven tot het in dienst nemen van gesubsidieerde werknemers zullen kunnen bewegen. Het plaatsen van werknemers bij oud-SW-bedrijven (in plaats van bij reguliere bedrijven) zal in het Houben-model in elk geval goedkoper zijn, omdat deze met lagere lonen kunnen werken. Het gevaar bestaat dan ook dat de huidige SW-bedrijven in geprivatiseerde vorm een monopoliepositie zullen gaan innemen. Zij kunnen het gemeentelijke WSW-budget dan min of meer naar eigen goeddunken besteden,⁶⁰ zonder zoals in de huidige situatie in hun winststreven te worden belemmerd door een sociale taak: deze komt immers bij de gemeenten te liggen.⁶¹ Voor de gemeenten staat of valt het inkoopmodel dan ook met een concurrerende markt voor gesubsidieerde arbeid. Dat betekent dat het ook voor reguliere bedrijven aantrekkelijk moet zijn om gesubsidieerde werknemers in dienst te nemen.

In 1992 was van de WSW-ers die werkzaam zijn in de administratieve sector 50% gedetacheerd; in de cultuur/civieltechnische sector bedroeg dit percentage 17% en in de industrie slechts 1%.⁶² Wellicht geven deze cijfers een indicatie van de sectoren waar vraag naar gesubsidieerde arbeid kan worden aangeboord. De markt voor gesubsidieerde arbeid wordt op dit moment echter sterk gedomineerd door de collectieve en de non-profit sector. Van de ruim 10.000 gedetacheerde WSW-ers werkt een onbekend maar zeer groot deel in deze sector, net als alle banenpoolers en het gros van de JWG-ers.⁶³ Op grond van de huidige ervaringen met deze regelingen kan dan

⁶⁰ Of, in gemeenten met meer SW-bedrijven, onder elkaar verdelen.

⁶¹ Gemeenten zullen - zeker in het begin - grootaandeelhouder zijn van de geprivatiseerde SW-bedrijven. Voor zover dit hen invloed geeft op het bedrijfsbeleid heeft dit echter weer een ongewenste vermenging van belangen tot gevolg, vergelijkbaar met de door de commissie Houben beschreven huidige situatie.

⁶² Arts (1994, blz. 16).

⁶³ Eind 1992 bevond 14% het aantal JWG-banen zich in de marktsector (Verkaik et al., 1993, blz. 32). Waarschijnlijk is dit percentage nu hoger, omdat destijds nog niet in alle RBA-gebieden

ook niet worden vastgesteld in hoeverre marktbedrijven daadwerkelijk geïnteresseerd zijn in het in dienst nemen van gesubsidieerde werknemers.

Het bewijs dat het inderdaad mogelijk is om kansarmen met subsidie te bemiddelen naar reguliere arbeidsplaatsen bij marktbedrijven wordt geleverd door de Stichting Arbeidsplaatsen (STAP) in Helmond.⁶⁴ Jaarlijks plaatsen vijf bemiddelaars daar zo'n 400 personen (randgroepjongeren, VSO/MLK-ers, laaggeschoolden, langdurig werklozen, enz.) in een betaalde baan, veelal tegen CAO-loon. De meeste plaatsingen zijn een succes; het uitvalpercentage is slechts ca. 10%. De in Helmond opgedane ervaringen worden tegenwoordig ook in andere plaatsen toegepast. Ze geven een interessant beeld van de mogelijkheden op dit terrein.

STAP werkt volgens de maatwerk-methode, die de wensen en capaciteiten van elk individu als uitgangspunt neemt.⁶⁵ Deze methode werkt alleen als er aan een aantal voorwaarden is voldaan. Essentieel is dat kandidaten goed gemotiveerd zijn, en dat begeleiding en nazorg goed zijn geregeld. De toeleidende organisaties (sociale dienst, VSO/MLK-scholen, enz.) worden ingeschakeld om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen betreffende de mogelijkheden van kandidaten. De kandidaten geven zelf aan wat voor soort werk ze ambiëren. Is eenmaal vastgesteld wat de wensen en mogelijkheden zijn, dan wordt hierbij een baan gezocht. Vanzelfsprekend is daarvoor een grondige kennis van de lokale arbeidsmarkt onontbeerlijk.

Ook een vertrouwensrelatie met (potentiële) werkgevers is van groot belang; dezen moeten ervan worden overtuigd dat het in hun eigen belang is om met STAP in zee te gaan. Voor werkgevers zijn in de eerste plaats de *capaciteiten* van kandidaten van belang. Niet iedereen is dus voor plaatsing geschikt; kandidaten moeten ergens goed in zijn, en met een zekere regelmaat kunnen werken (niet te vaak ziek zijn). Als STAP bekend zou komen te staan als een 'kneuzen'organisatie, dan zou dit het einde betekenen van het succes. Omdat kandidaten vooral in het begin de nodige begeleiding op de werkplek nodig hebben, wordt gedurende 6 maanden een subsidie verstrekt van ca. f 500 - 1000 per maand. Deze subsidie is expliciet bedoeld om de benodigde begeleiding 'in te kopen'. STAP kan zelf bepalen hoe het de beschikbare subsidiegelden (afkomstig van het RBA) inzet. Deze flexibiliteit wordt als een noodzakelijke voorwaarde gezien voor het succes van de methode.

De Helmondse ervaring wijst uit dat een deel van de doelgroep van WSW, banenpool en JWG inderdaad bij reguliere bedrijven kan worden geplaatst, tegen een naar verhouding bescheiden subsidiebedrag. Dit gaat echter niet zonder meer. In de eerste plaats moeten er voldoende potentiële werkgevers aanwezig zijn. Dit betekent dat het te bestrijken gebied niet te klein mag zijn. Waarschijnlijk moet men eerder denken aan

garantiebanen in de marktsector werden toegestaan.

⁶⁴ Voor een meer uitgebreide beschrijving van het Helmondse model wordt verwezen naar Coenen en Minnaard (1993).

⁶⁵ Zie voor de maatwerkmethode ook Valkenburg (1993).

een omvang als van de huidige RBA-gebieden dan van (de huidige) gemeenten.⁶⁶ Verder is een goed georganiseerde toeleiding van groot belang, evenals een goede begeleiding en nazorg. Ook moet het mogelijk zijn flexibel met subsidiegelden om te gaan. Een belangrijke factor is ook de *motivatie* van de kandidaten; zoals gezegd is voor de STAP-methode een goede motivatie onontbeerlijk. Deze motivatie hangt deels samen met de gekozen aanpak. Bij JWG (en in mindere mate banenpool) is nu sprake van enige dwang (zie paragraaf 2.1.2 en 3.1.3). Dit is voor potentiële werkgevers overigens ook niet aantrekkelijk. Uit onderzoek blijkt dat inleners dikwijls ontevreden zijn over JWG-ers; naast gebrekkige motivatie worden onder meer kwalificatieniveau en inpasbaarheid onvoldoende geacht.⁶⁷ ⁶⁸ Over banenpoolers is een grote meerderheid van de inleners overigens wel tevreden.⁶⁹

De conclusie is dat plaatsing van een deel van de doelgroep bij reguliere bedrijven onder voorwaarden inderdaad mogelijk is. De in paragraaf 4.3.3 genoemde mogelijke bezwaren die aan het werkgeverschap zijn verbonden, zijn (*in de huidige situatie*) dus niet in alle gevallen doorslaggevend. Niet iedereen kan echter op deze manier worden geholpen; een groot deel van de doelgroep zal op andere, meer beschutte vormen van arbeid blijven aangewezen.

Overigens zullen in het model-Houben banenpoolers en JWG-ers voor de instellingen waar zij werken fors duurder worden. De huidige lage kosten voor inleners werken veelal als verkapte exploitatiesubsidies. Gevreesd moet worden dat een groot deel van deze arbeidsplaatsen verloren zal gaan als de voorstellen van de commissie onverkort worden uitgevoerd. Dit zou de markt voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen aanzienlijk verkleinen. Daarbij komt nog dat van de instellingen die banenpoolers in dienst hebben, 13% aangeeft dat zij zonder banenpoolers inmiddels niet meer op een acceptabel niveau zouden kunnen functioneren.⁷⁰ Voor zover het al niet direct om gemeentelijke diensten gaat, betreft het hier voor een groot deel instellingen die voor hun financiering van de gemeente afhankelijk zijn. Verwacht mag worden dat het financiële beroep op de gemeenten in een dergelijk geval sterk zal toenemen.

4.3.6 Alternatieve inkoopmodellen

⁶⁶ Uitvoering vindt nu vaak plaats op WGR-niveau.

⁶⁷ De Koning et al. (1994, blz 16 en 92).

⁶⁸ Voor het motiveren van jongeren blijken overigens met name de geboden *toekomstperspectieven* van belang te zijn; het startloon speelt een veel kleinere rol. De JWG wordt door (potentiële) deelnemers vaak negatief beoordeeld, omdat het de kansen op een echte baan niet zou vergroten. Jongeren zouden daarom meer zien in scholingsinitiatieven (Van Diepen et al., 1995).

⁶⁹ Van der Aalst et al. (1993b, blz. 46).

⁷⁰ Van der Aalst et al. (1993b, blz. 38).

Bij de inrichting van een alternatief inkoopmodel zijn twee kernvragen van belang: wie koopt arbeidsplaatsen in, en waar komt het werkgeverschap te liggen. We gaan eerst in op het werkgeverschap; de volgende paragraaf behandelt de vraag welke organisatie het best arbeidsplaatsen in kan kopen.

Zoals hierboven al werd uiteengezet is de door de commissie Houben voorgestelde plaatsing van geïndiceerden bij bedrijven en instellingen waarschijnlijk niet in alle gevallen mogelijk. Niet alle geïndiceerden komen hiervoor in aanmerking, terwijl de lokale werkgelegenheidssituatie zo iets wellicht ook niet in alle gevallen toelaat.

Het formele werkgeverschap kan behalve bij de uiteindelijke werkgever ook bij een uitzendende organisatie komen te liggen, zoals nu al het geval is bij JWG, banenpool en gedetacheerde WSW-ers. Hiervoor zijn in principe twee scenario's mogelijk. De gemeente (of een gemeentelijke organisatie) kan geïndiceerden zelf in dienst nemen, of hiervoor gebruik maken van particuliere bedrijven, bijvoorbeeld opgezet door uitzendbureaus.⁷¹ Ook een combinatie van de drie scenario's behoort tot de mogelijkheden. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld erg moeilijk plaatsbaren, of de doelgroep van de huidige JWG, zelf in dienst nemen en vervolgens detacheren, andere groepen via particuliere werkvoorzieningsbedrijven onderbrengen, en een groep goed gemotiveerden met voldoende capaciteiten direct (laten) plaatsen op reguliere arbeidsplaatsen.

Schema 3 laat zien hoe het door de commissie Houben voorgestelde stelsel zich verhoudt tot enkele andere vormen van werk of werkvoorziening. Alternatieven voor het voorstel Houben kunnen wellicht worden gezocht in de richting van de *arbeidspool* (niet te verwarren met de *banenpool*).⁷² Op dit gebied zijn tal van initiatieven ontwikkeld, die gemeen hebben dat werklozen in dienst worden genomen en bij werkgevers worden gedetacheerd. Het verschil met een uitzendbureau is dat er bij uitzendkrachten geen sprake is van een vast dienstverband. Globaal zijn er twee soorten: de flexwerkpool en de instroompool.

Flexwerkpools bestaan al enkele jaren. Zij richten zich op beter plaatsbaar personeel, waarvoor geen vaste baan (meer) beschikbaar is. De werknemers worden op flexibele basis bij de aangesloten werkgevers ingezet, veelal in specifieke sectoren (bijvoorbeeld wegvervoer, bouw, haven). Er wordt zo ingespeeld op de toenemende behoefte aan flexibele arbeid bij het bedrijfsleven. Van diverse losse eindjes worden vaste banen gemaakt door de werknemers een dienstbetrekking te geven bij de arbeidspool-organisatie. Op deze manier behouden de werknemers hun vakkennis en zijn zij direct inzetbaar; flexwerkpoolers zijn daarom voor bedrijven vaak interessanter dan

⁷¹ Dat hiervoor bij uitzendbureaus in principe wel belangstelling bestaat blijkt uit het feit dat de uitzendorganisatie Vedior voorstellen heeft ontwikkeld op het gebied van instroompools (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994c, blz. 13). Deze zogenaamde PIM (Professionele Instroom Methode) zal worden ingezet bij het recent door minister Melkert aangekondigde plan voor experimenten met activering van uitkeringsgelden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1995).

⁷² Voor meer over de arbeidspool, zie Tilbusscher (1992), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994c) of Cras (1995).

uitzendkrachten. De leegloop wordt gefinancierd uit inleenvergoedingen en werkloosheidsuitkeringen. Omdat werkgevers belang hebben bij flexwerkpools is subsidie niet nodig. De ervaringen met de bestaande flexwerkpools zijn over het algemeen goed.

Schema 3 Het voorstel van de Commissie Houben en andere vormen van werk(voorziening)

	Werkgeverschap	Prijs arbeid	Loon	Subsidie nodig	Doorstroming hoofddoelstelling
JWG	uitzendende org.	0	minimum	ja	ja
Banenpool	uitzendende org.	symbolisch	minimum	ja	nee
WSW					
- intern	tewerksteller	laag	CAO	ja	nee
- detachering	uitzendende org.	marktprijs ^a	CAO	ja	nee
KRA					
- wep	tewerksteller	laag	CAO	ja	ja
- rap	tewerksteller	laag	CAO	ja	ja
Arbeidspool					
- flexwerk	uitzendende org.	marktprijs	CAO	nee	nee
- instroom	uitzendende org.	laag	minimum	ja	ja
Voorstel Houben	tewerksteller	marktprijs^a	CAO	ja	nee^b
Uitzendbureau	uitzendende org.	marktprijs	CAO	nee	nee
Regulier werk	tewerksteller	marktprijs	CAO	nee	nee

a Resultaat van onderhandelingen tussen uitzendende organisatie en inlener; zal veelal wel lager zijn dan voor reguliere werknemers.

b Via het in serie schakelen van instrumenten moet doorstroming (waar mogelijk) wel veel meer worden bevorderd dan bij de huidige WSW het geval is.

Alleen direct inzetbare werknemers komen voor de flexwerkpool in aanmerking. *Instroompools* daarentegen zijn gericht op het bevorderen van de instroom van moeilijk plaatsbare werklozen naar regulier werk. Werkgevers lenen (vrijblijvend) werklozen in, die door het opdoen van werkervaring en eventueel scholing hun kansen op de arbeidsmarkt verbeteren. Inleenvergoedingen moeten in dit geval laag worden gehouden, zodat subsidie nodig is. De initiatieven op dit gebied lijken zich nog voor een groot deel in de plan-fase te bevinden, zodat er (voor zover bekend) nog geen evaluaties beschikbaar zijn. Met een aantal van dergelijke initiatieven, onder andere van vakcentrales en een uitzendbureau, zal binnenkort worden geëxperimenteerd in het kader van het plan van minister Melkert om uitkeringsgelden te activeren⁷³ (zie ook paragraaf 2.1.4).

Een arbeidspool-achtig systeem is wellicht denkbaar als deeloplossing voor de sociale werkvoorziening nieuwe stijl. De bestaande SW-bedrijven kunnen dan worden geprivatiseerd. Een of meer Werkvoorzieningsorganisaties (gemeentelijk of particulier) nemen geïndiceerden in dienst en verhuren hen aan bedrijven, instellingen of particulieren, voor onbepaalde tijd of juist voor korte perioden, al naar gelang de vraag.

⁷³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1995, blz. 1).

Bij het op flexibele basis uitzenden van personen voor kortlopende klussen is het verdringingseffekt voor reguliere arbeid kleiner dan bij langdurige uitzending (uitzendkrachten wordt wel concurrentie aangedaan). Bovendien kunnen op deze manier nieuwe markten worden gecreëerd (bijvoorbeeld bij huishoudens), en kan het nodige zwarte werk worden gewit.

Het uitzenden van werknemers voor langere tijd zal meer verdringing tot gevolg hebben. Tot op zekere hoogte is dit onvermijdelijk. Inleenvergoedingen die de produktiviteit van de werknemers weerspiegelen kunnen het risico enigszins beperken. Een bepaalde mate van verdringing kan overigens worden geaccepteerd, omdat daardoor voorheen kanslozen weer aan het werk worden geholpen. Het doel van de sociale werkvoorziening is immers niet om de werkloosheid op te lossen, maar om te voorkomen dat de last van de slechte werkgelegenheidssituatie meer dan evenredig terecht komt bij bepaalde groepen. De doelgroep moet dan wel scherp afgebakend worden gehouden, zodat alleen zij die het nodig hebben met subsidie worden geplaatst. Diegenen die na verloop van tijd weer de reguliere arbeidsmarkt op kunnen moeten tot doorstroming worden gestimuleerd. Werkgevers die een inleenkracht uiteindelijk zelf in dienst willen nemen zouden bijvoorbeeld een bonus kunnen krijgen. Ook de werkvoorzieningsorganisatie moet (financieel) belang hebben bij doorstroming van hen die daartoe in staat zijn.

Het moge duidelijk zijn dat er tal van modellen denkbaar zijn. De experimenten in het kader van het 20.000 banen plan van minister Melkert (zie paragraaf 2.1.4) zullen mogelijk uitwijzen welke modellen in de praktijk het beste voldoen.

4.3.7 Wie koopt de arbeidsplaatsen in?

Nu rest nog de vraag welke organisatie geïndiceerden zal gaan plaatsen; moet de gemeente dit zelf doen, moet dit worden overgelaten aan een ander bestaand bestuurlijk verband (bijvoorbeeld arbeidsvoorziening), of moet hiervoor een speciale organisatie in het leven worden geroepen (een 'NV-Werk')?

De gemeente

De commissie Houben geeft aan dat de regie van de sociale werkvoorziening bij de gemeenten moet komen te liggen. Het ligt voor de hand om voor de uitvoering dan ook aan de gemeente te denken. Een voordeel is de directe democratische controle op gemeenteniveau. Wegens de beperkte budgetten zal niet iedereen kunnen worden geholpen; er moeten dus (ook op uitvoeringsniveau) keuzen worden gemaakt, waarvoor politieke legitimatie gewenst is.

Omdat gemeenten in de huidige situatie veel gebruik maken van WSW-ers, banenpoolers en JWG-ers, is het mogelijk dat het Rijk waarborgen zal vragen tegen belangenverstrengeling. Gemeenten zouden anders - met twee petten op - goedkoop werknemers in dienst kunnen nemen, en het budget voor de sociale werkvoorziening zodoende voor andere doelstellingen kunnen aanwenden. Uitgangspunt van het model-Houben is echter dat arbeidsplaatsen zo goedkoop mogelijk worden ingekocht, zodat (gegeven het subsidiebudget) het maximale aantal mensen wordt geholpen.

Arbeidsvoorziening

Van de overige bestaande bestuurlijke verbanden komt in de praktijk eigenlijk alleen de arbeidsvoorziening in aanmerking om de sociale werkvoorzieningsfunctie te gaan vervullen. Bij deze organisatie is veel ervaring aanwezig op het gebied van arbeidsbemiddeling. Bovendien voeren de RBA's de KRA-regelingen uit (zie paragraaf 2.1.1).

Om verschillende redenen ligt het echter minder voor de hand om arbeidsvoorziening deze taak te laten uitvoeren. Om te beginnen concentreren arbeidsbureaus zich de laatste jaren steeds meer op de kansrijkste groepen uit hun bestand. Kansarmen worden over het algemeen niet actief bemiddeld. De bemiddelingservaring van de arbeidsvoorziening is dus minder relevant voor de doelgroep van de sociale werkvoorziening nieuwe stijl.

Verder bestrijken RBA's over het algemeen gebieden die een groot aantal gemeenten omvatten, en wordt hun bestuur overheerst door afgevaardigden van werkgevers- en werknemersorganisaties. Dit verhoudt zich moeilijk met de beoogde gemeentelijke regie over de sociale werkvoorziening.

Ook staat de rol van de arbeidsvoorziening sterk ter discussie, vooral naar aanleiding van het rapport van de commissie Van Dijk (1995). Mogelijk zal de structuur van de arbeidsvoorziening worden gewijzigd.

Afzonderlijke organisatie

Het grote voordeel van een min of meer zelfstandige organisatie die zich exclusief met de werkvoorzieningsfunctie gaat bezighouden is dat de gemeente deze organisatie kan aanspreken op de geleverde prestaties. Er is een duidelijke gesprekspartner, waarmee afspraken kunnen worden gemaakt en contracten gesloten, en waaraan verantwoordelijkheden kunnen worden overgedragen. De gemeente kan dan de regie voeren. Deze constructie biedt de uitvoerende organisatie tevens de nodige beleidsvrijheid om effectief op te treden. Voor een orgaan dat op enige afstand staat van bestaande bestuursvormen is het wellicht ook gemakkelijker om afspraken te maken met toeleidende instanties (waaronder scholen, sociale dienst, arbeidsvoorziening) en potentiële werkgevers. Als één organisatie alle geïndiceerden gaat bemiddelen, kan zij bovendien een goed overzicht krijgen van de verschillende instrumenten, en van de markt voor gesubsidieerde arbeid. Concurrentie tussen regelingen behoort dan tot het verleden.

Een afzonderlijke organisatie voor de sociale werkvoorzieningsfunctie kan ontstaan door afsplitsing van bestaande organisaties, door oprichting van een samenwerkingsverband, of door het oprichten van een volledig nieuwe organisatie.

Het oprichten van een volledig nieuwe organisatie kost erg veel tijd. Bovendien kan er in de beginfase van alles misgaan. Om te voorkomen dat bestaande ervaring wordt verspild, en om een soepele start mogelijk te maken, zou de basis van de nieuw te vormen organisatie kunnen worden gevormd door (afsplittingsen van) bestaande organisaties. Hiervoor komen bijvoorbeeld in aanmerking de afdelingen van de Sociale Werkvoorziening die de plaatsingen voor hun rekening nemen, en (delen van) gemeentelijke banenpool- en/of JWG-organisaties.

Samenwerkingsverbanden hebben als risico dat de verantwoordelijkheid minder duidelijk is vastgelegd. Bovendien komt de gemeentelijke regie in gevaar als er te veel partijen inspraak krijgen. Een zekere inbreng van organisaties die zich op verwante terreinen bewegen (sociale dienst, arbeidsvoorziening, enz.) is echter wel degelijk zinvol (informatieoverdracht, samenwerking op deelgebieden). Dit zou kunnen worden bevorderd door afgevaardigden van dergelijke organen in het bestuur van de stichting op te nemen.

4.4 Financiering

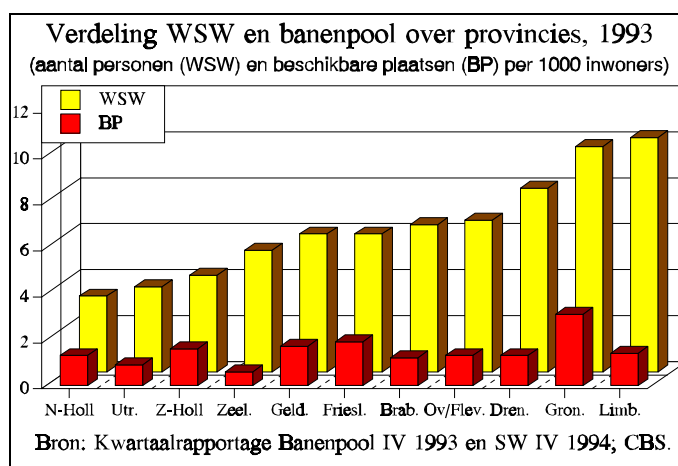
4.4.1 Financieel verdeelmodel

De commissie Houben stelt zich voor dat het Rijk en de gezamenlijke gemeenten *meerjarige* contracten afsluiten over het aantal arbeidsplaatsen en de gemiddelde rijksvergoeding per arbeidsplaats (waarmee het macro-budget vastligt). Dit lijkt zonder meer een verbetering ten opzichte van de huidige situatie met een wirwar van financieringsstromen, waarbij het Rijk bovendien eenzijdig bezuinigingen kan afkondigen

(zoals bij de WSW gebeurt), en waarin RBA's eenzijdig kunnen besluiten om hun financiële bijdrage aan de banenpools te beëindigen.

De commissie Houben stelt geen uitgewerkt financieel verdeelmodel voor. Wel wordt aangegeven dat in de toekomst gemeenten object van subsidiëring worden (nu zijn dat bij de WSW de bestuurlijke eenheden). Het huidige verdeelmodel voor de WSW, dat uitgaat van aantallen geplaatste WSW-ers en personen op de wachtlijst, houdt een historisch gegroeide ongelijke verdeling van WSW-ers over Nederland in stand (zie figuur). Van elke 1000 Nederlanders zitten er 5 à 6 in de WSW; in Limburg en Groningen zijn dit er 10, en in de Randstad 3 à 4. Binnen provincies bestaan ook weer grote verschillen (tussen gemeenten). Ook het aantal beschikbare plaatsen in de banenpool is ongelijk verdeeld (voor de systematiek wordt terugverwezen naar paragraaf 2.1.3); de figuur laat echter zien dat deze verdelingen elkaar niet compenseren.

Houben c.s pleiten terecht voor een meer objectieve verdeling, waarbij als mogelijke criteria worden genoemd: het aantal geïndiceerden, de regionale arbeidsmarktsituatie, de demografische ontwikkeling en het bestaande aantal plaatsen bij de betrokken regelingen. Deze criteria lijken inderdaad bruikbaar. Er moet echter wel voor worden gewaakt dat individuele gemeenten de variabelen in het verdeelmodel niet of nauwelijks kunnen beïnvloeden. Bij het bestaande systeem leidt dit immers tot 'interne



verwuring', waarvan uiteindelijk niemand beter wordt. De instelling van onafhankelijke indicatiecommissies, die bepalen wie er op de wachtlijst komen, vermindert dit gevaar. Het moet echter niet zo worden dat gemeenten in de toekomst zullen worden gestraft voor het voeren van een succesvol lokaal werkgelegenheidsbeleid. De variabelen in het financieel verdeelmodel moeten van jaar op jaar ook niet te veel fluctueren, en een zekere mate van voorspelbaarheid hebben, zodat gemeenten weten waar ze aan toe zijn.

Het criterium 'aantal plaatsen' zou kunnen worden verfijnd door aan verschillende categorieën werknemers verschillende gewichten te verbinden. Zo kan afroeping van de wachtlijst worden voorkomen, zonder dat gemeenten met inflexibele quota-regelingen hoeven te worden opgepadeld (paragraaf 4.2). Idealiter wordt een zeker verband gelegd tussen de hoogte van de subsidie en de hoogte van het bedrag dat nodig is om voor bepaalde categorieën geïndiceerden arbeidsplaatsen in te kopen.

De sluitende aanpak van de JWG zal, indien het Rijk hieraan ook in het nieuwe systeem wil vasthouden, aanvullende financiering noodzakelijk maken. Immers, niet voor alle JWG-ers zal een arbeidsplaats kunnen worden gevonden (paragraaf 4.2). Het ligt voor de hand, dat de zogenoemde leegloop tenminste voor een deel door het Rijk wordt gefinancierd. Dat kan betekenen dat voor deze groep een vergoeding (voor loonkosten) op declaratiebasis blijft bestaan. Dat maakt het financiële verdeelmodel er niet overzichtelijker op.

In verband met de verwachte ingrijpende herverdeeldeffecten is een geleidelijke invoering van een nieuw financieel verdeelmodel onvermijdelijk. Hierop gaan wij in dit rapport niet verder in.

4.4.2 Financieel risico

Gemeenten gebruiken de rijkssubsidie in het model-Houben om (eventueel aangevuld met eigen middelen) arbeidsplaatsen in te kopen bij bedrijven en instellingen. Ze zijn zelf niet langer verantwoordelijk voor tegenvallende bedrijfsresultaten. Het *financiële risico* is hiermee in eerste instantie bij de bedrijven gelegd. Een noodfonds van de betrokken bedrijven onderling moet soelaas bieden bij tijdelijke exploitatietekorten.

Het is echter een open vraag of een gemeente het zich zal kunnen permitteren om een geprivatiseerd SW-bedrijf failliet te laten gaan. Dat zal er in sterke mate van afhangen of er voldoende alternatieve vragers van gesubsidieerde arbeid in de markt zijn. Hieruit blijkt weer hoe belangrijk het voor het model-Houben is om gesubsidieerde arbeid aantrekkelijk te maken voor reguliere werkgevers.

Wat er in geval van faillissement gebeurt met de werknemers waarvoor niet meteen ander werk is, is niet duidelijk. In de huidige situatie heeft men een aanstelling, of er nu werk is of niet. Mogelijk zal in de toekomst een deel op de bijstand⁷⁴ moeten

⁷⁴ Een deel zal in aanmerking komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Ongeveer 40% van de WSW-instroom ontving vroeger een WAO/AAW uitkering (Commissie Houben, bijdragenboek blz. 45). Bij de banenpool is echter meer dan 90% afkomstig uit mede door de gemeenten bekostigde regelingen (ABW, RWW, IOAW en IOAZ. Bron: SZW, Kwartaalrapportage banenpool, IV 1993, blz. 9).

terugvallen, en daarmee ten dele op gemeentegeld.⁷⁵ Al met al is het dus niet denkbeeldig dat gemeenten bij structurele exploitatietekorten toch zullen moeten (blijven) bijspringen.

In het geval gemeenten zelf (een deel van de) geïndiceerden in dienst zullen nemen (en vervolgens detacheren), lopen zij direct risico. Leegloop zal immers niet geheel te vermijden zijn, alleen al omdat niet voor iedere werknemer die zijn detacheringsplaats verliest onmiddellijk een nieuwe plek zal worden gevonden. De kosten van deze leegloop moeten worden gedekt uit de inleenvergoedingen en de rijkssubsidie. Niet alle middelen kunnen dus worden ingezet om geïndiceerden in dienst te nemen. Bij plotseling sterk oplopende leegloop kunnen financiële problemen ontstaan. Voor dergelijke eventualiteiten kan een noodfonds worden opgericht. Werkvoorzieningsorganisaties die desalniettemin financieel in de problemen komen zullen tijdelijk moeten stoppen met het in dienst nemen van geïndiceerden. Omdat het voorgestelde financiële verdeelmodel minder gevoelig is voor het aantal werknemers dan het bestaande model, zal de financiële situatie verbeteren als het werknemersbestand terugloopt. Een deel van de subsidie wordt immers verdeeld aan de hand van werkloosheidscijfers en demografische variabelen. Het financiële risico voor gemeenten zal in die zin beter beheersbaar zijn dan thans het geval is.

Daar staat tegenover dat de gemeenten met nieuwe risico's kunnen worden geconfronteerd: teruglopende werkloosheid of een dalende demografische trend zullen de rijkssubsidie immers doen dalen. Als hierdoor niet tegelijkertijd het werknemersbestand afneemt kunnen financiële problemen ontstaan. Om voor gemeenten de voorspelbaarheid van de rijkssubsidie te vergroten, valt te overwegen deze subsidie met enige vertraging op veranderingen in de relevante variabelen te laten reageren. Als criterium kan dan bijvoorbeeld gelden de werkloosheid in jaar $t-2$.

⁷⁵ Een bijstandsgerechtigde kost de gemeente gemiddeld bijna vier keer zo veel als een WSW-er (Rgf, 1995, blz. 39).

6 Samenvatting en conclusies

6.1 Samenvatting

In dit rapport zijn de voorstellen van de commissie Houben voor de sociale werkvoorziening geëvalueerd vanuit het gezichtspunt van de gemeenten. De kernvraag is of het inkoopmodel dat de commissie voorstelt een goede oplossing biedt voor de financiële problemen in de sociale werkvoorziening en voor de samenhang met andere vormen van additionele arbeid; tevens zijn de risico's van het inkoopmodel voor de gemeenten in kaart gebracht.

In hoofdstuk 1 is eerst een overzicht gegeven van de analyse en de voorstellen van de commissie Houben. Vervolgens is het macro-economische kader aangegeven waarbinnen de discussie over gesubsidieerde arbeid zich afspeelt.

Hoofdstuk 2 vergelijkt de WSW met andere vormen van gesubsidieerde arbeid die voor integratie in aanmerking komen (werkervaringsplaatsen, jeugdwerkgarantiewet en banenpool), en beschrijft kort de banenplannen van minister Melkert. Ook wordt de WSW vergeleken met soortgelijke regelingen in een aantal andere landen.

Hoofdstuk 3 schetst de bestaande knelpunten bij de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid. Structurele problemen betreffen de geringe doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt, concurrentie tussen regelingen, rechtsongelijkheid tussen deelnemers aan verschillende regelingen, verdringing van reguliere arbeid en een versnipperde uitvoering. Verder blijkt niet alleen de WSW met financieringsproblemen te kampen, maar ook de banenpool en de JWG.

Hoofdstuk 4 vormt de kern van dit rapport. Hier worden de voorstellen van de commissie Houben kritisch tegen het licht gehouden. Omdat die voorstellen niet altijd even duidelijk zijn uitgewerkt, worden verschillende mogelijkheden bekeken. Eerst komen de vragen aan de orde of het mogelijk en wenselijk is om de verschillende instrumenten op het gebied van de gesubsidieerde arbeid te integreren, hoe verschillende groepen binnen dit ene regime kunnen worden onderscheiden, en hoe de doorstroming in de richting van de reguliere arbeidsmarkt kan worden bevorderd. Vervolgens wordt ingegaan op de manier waarop de normering en de indicatiestelling plaats zullen kunnen vinden.

De meeste aandacht gaat echter uit naar het door de commissie Houben voorgestelde inkoopmodel. Dit model wordt vergeleken met de huidige detacheringspraktijk. Geconstateerd wordt dat het cruciale verschil zit in de vraag bij wie het formele werkgeverschap komt te liggen: de commissie stelt voor dat dit bij de bedrijven en instellingen komt te liggen waar de geïndiceerden werken. Nu ligt het werkgeverschap van gedetacheerden bij de uitzendende organisaties (SW-bedrijven, banenpool/JWG-organisaties). Er zijn verschillende redenen om te vrezen dat het in het model-Houben voor potentiële werkgevers minder aantrekkelijk zal zijn om gebruik te maken van gesubsidieerde arbeid dan nu (via detachering) het geval is. Bovendien bestaat het gevaar dat geïndiceerden uit de markt zullen worden geprijsd, als zij onder de relevante bedrijfs(tak)-CAO zullen vallen.

Dat het wel degelijk mogelijk is om voor zeer moeilijk plaatsbaren reguliere banen te vinden wordt geïllustreerd door de ervaringen die hiermee in Helmond zijn opgedaan. De grenzen van deze benadering moeten echter niet uit het oog worden verloren. Er zal vermoedelijk altijd een groep blijven waarvoor een meer beschutte vorm van arbeid onmisbaar is. Daarom wordt vervolgens ingegaan op mogelijke alternatieven voor het inkoopmodel van de commissie Houben.

Naast de kwestie van het werkgeverschap is de vraag van belang welke instantie belast zal worden met het inkopen van gesubsidieerde arbeidsplaatsen: de gemeente zelf, de arbeidsvoorziening of een organisatie die op afstand staat van de bestaande bestuursvormen.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 4 nagegaan of de voorstellen van de commissie Houben betreffende het financieel verdeelmodel een oplossing bieden voor de financiële problemen van de sociale werkvoorziening, en waar het financiële risico uiteindelijk zal komen te liggen.

6.2 Risico's

Tot slot een overzicht van de voornaamste risico's voor gemeenten van de voorstellen van de commissie Houben.

Het grootste risico is wellicht dat gemeenten er niet in zullen slagen om voldoende geïndiceerden een *arbeidsplaats* te bieden. Aan een werkbaar model kunnen in dit verband de volgende randvoorwaarden worden gesteld:

- 1 Een objectieve indicatie door een onafhankelijke commissie, die geen rekening houdt met de plaatsingsmogelijkheden in de afzonderlijke gemeenten, gaat niet samen met de verplichting voor gemeenten om elke geïndiceerde (uiteindelijk) aan een baan te helpen, of om voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld de huidige JWG-doelgroep) een sluitende aanpak te realiseren.
- 2 Er moet een voldoende ruime markt voor gesubsidieerde banen van de grond komen. Dit betekent dat het voor werkgevers aantrekkelijk genoeg moet worden gemaakt om op deze markt te participeren, en dat in de betreffende gebieden voldoende potentiële werkgevers aanwezig moeten zijn. Een onderontwikkelde markt voor gesubsidieerde arbeid kan tot gevolg hebben dat geprivatiseerde SW-bedrijven een monopoliepositie gaan innemen, waardoor gemeenten onnodig hoge subsidies per arbeidsplaats moeten verlenen. Daardoor kunnen minder mensen worden geholpen.

Het risico is dus aanwezig dat het (tussen Rijk en gemeenten gezamenlijk) afgesproken aantal plaatsingen niet wordt gehaald. In het geval gemeenten zelf als werkgever op gaan treden, zal een te grote leegloop de financiële positie van de sociale werkvoorziening uithollen.

Het tweede risico hangt samen met het *financieel verdeelmodel*. In de eerste plaats zullen grote herverdeeffecten optreden, als het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen gelijk over het land wordt verdeeld. Een goede overgangsregeling is dus essentieel. Hiervoor doet de commissie echter geen voorstellen. Verder speelt in het door de

commissie voorgestelde verdeelmodel (voor zover dit is uitgewerkt) een aantal factoren een rol, die mogelijk averechts kunnen werken. Zo zou bijvoorbeeld de plaatselijke werkloosheid een rol moeten spelen. Voorkomen moet worden dat gemeenten zullen worden gestraft voor een succesvol lokaal werkgelegenheidsbeleid. Ook een dalende demografische tendens zou de inkomsten kunnen doen teruglopen. Om de voorspelbaarheid van deze inkomsten voor gemeenten te vergroten, en meer mogelijkheden tot tijdige aanpassing te creëren, zou in het model een vertraging van enkele jaren kunnen worden ingebouwd.

Het *exploitatie risico*, dat nu bij de gemeenten ligt, zou naar de bedrijven moeten worden doorgeschoven die de geïndiceerden in dienst nemen. In het uiterste geval houdt dat in dat een falende bedrijfsvoering (of bijvoorbeeld desastreuze marktontwikkelingen) faillissement tot gevolg hebben. Als de markt voor gesubsidieerde arbeid zich onvoldoende ontwikkelt is het zeer de vraag of gemeenten het zich zullen kunnen permitteren om een geprivatiseerd SW-bedrijf failliet te laten gaan. Het gevolg kan zijn dat zij in dergelijke gevallen nog steeds financieel zullen moeten bijspringen.

In het model-Houben zullen *JWG-ers en banenpoolers fors duurder* worden. Een groot aantal instellingen die op dergelijke arbeidskrachten drijven zal daardoor in de financiële problemen komen. Een deel hiervan zal zich tot de gemeente wenden; deels gaat het ook direct om gemeentelijke instellingen.

Tenslotte zullen gesubsidieerde werknemers een onbekend aantal reguliere werknemers van de arbeidsmarkt drukken. Deze *verdringing* kan aanzienlijk zijn, afhankelijk van de gekozen aanpak. Een deel zal een beroep doen op de bijstand, en dus gedeeltelijk ten laste komen van de gemeentebegroting.

6.3 Slotwoord

Hoewel het rapport van de commissie Houben een aantal goede aanzetten geeft tot verbetering van het huidige systeem van gesubsidieerde arbeid, bieden de voorstellen van de commissie geen afdoende oplossing voor de financiële problemen in de sociale werkvoorziening. Op cruciale punten zijn de voorstellen weinig concreet, terwijl aan een aantal aanbevelingen nogal wat haken en ogen zitten, die door de commissie buiten beschouwing worden gelaten. Dat geldt ook voor het voorgestelde inkoopmodel.

Voor een deel van de doelgroep biedt *een* inkoopmodel zeker perspectieven. Gemeenten doen er echter goed aan om naast het rapport-Houben het Helmondse model te bestuderen - een aantal gemeenten heeft dat ook al gedaan. Voor een aantal personen kan dit een echte baan opleveren, tegen een naar verhouding zeer bescheiden subsidiebedrag. Toch biedt het inkoopmodel niet voor iedereen perspectief. Er zal altijd een groep blijven waarvoor geen reguliere baan kan worden gevonden. Hiervoor is een andere oplossing nodig.

Politici lijken hun aandacht liever te richten op nieuwe ambitieuze banenplannen dan op het financieel gezond maken van de bestaande regelingen. Deze plannen doen de WSW deels zelfs concurrentie aan op de detacheringmarkt. Nu er onlangs is besloten

om de komende twee jaar een groot aantal experimenten uit te voeren met vormen van gesubsidieerde werkvoorziening (de 20.000 Melkert-banen), lijkt het niet zo voor de hand te liggen om op korte termijn te beslissen over de invoering van een inkoopmodel. Het is de bedoeling dat de evaluatie van deze experimenten duidelijk maakt op welke manieren moeilijk bemiddelbaren betaalde arbeid kan worden geboden. Mogelijk levert dit een goede basis op voor een nieuw stelsel voor de gesubsidieerde arbeid.

Afkortingen

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
AAJ	Activerend Arbeidsmarktbeleid voor Jongeren
ABW	Algemene Bijstandswet
BBP	Bruto binnenlands produkt
BP	Banenpool
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
ESF	Europees Sociaal Fonds
fte	full-time equivalent
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
IOAW	Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers
IOAZ	Wet Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
KRA	Kaderregeling Arbeidsinpassing
KRU	Kaderregeling Uitzendarbeid
MLK	Moeilijk lerende kinderen
NOSW	Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RBA	Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
RWW	Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers
SBA	Subsidieregeling Bevordering Arbeidsinpassing
STAP	Stichting Arbeidsplaatsen (Helmond)
SW	Sociale Werkvoorziening
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VSO	Vernieuwd Secundair Onderwijs
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WTZ	Wet Terugdringing Ziekteverzuim

Literatuur

- Aalst, M. van der, S. Bavinck, D. Grijpstra, C. van der Werf, 'Wie werken er in de banenpool?', *Sociaal bestek*, nr. 5, 1993a, blz. 22-24.
- Aalst, M. van der, S. Bavinck, D. Grijpstra, C. van der Werf, *Landelijke evaluatie banenpool*, eindrapport, CBA, Rijswijk, 1993b.
- Aalst, M. van der, S. Bavinck, D. Grijpstra, C. van der Werf, 'De banenpool: hoe nu verder?', *Sociaal bestek*, nr. 7/8, 1993c, blz. 16-19.
- Arts, G.R.J., *De financiële situatie van Groningse sociale werkvoorzieningsbedrijven*, doctoraalscriptie econometrie, Rijksuniversiteit Groningen, 1994
- Arts, G.R.J., G.J. van Helden, A.G.M. Steerneman, 'Financiële positie van sociale werkvoorzieningsbedrijven onder druk', *B&G*, november 1994, blz. 28-33.
- Boorsma, S., G. Homburg, T. Visser, *Kosten en baten van additionele arbeid*, SZW/VUGA, Den Haag, 1994.
- CBS, *Statistical Yearbook of the Netherlands 1993*, SDU, Den Haag, 1993.
- Coenen, M. en H. Minnaard, 'Van Werkgelegenheidsproject tot Stichting Arbeidsplaatsen; de bemiddeling van moeilijk plaatsbare groepen in Helmond', *TAB*, 1993, nr. 1, blz. 8-20.
- Commissie Houben, *In werk voorzien. Contouren voor een versterking en verbreding van de werkvoorziening*, Utrecht, 1994.
- Commissie Van Dijk (Commissie Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet), *Arbeidsvoorziening in perspectief*, SZW/VUGA, Den Haag, 1995.
- Cras, J.H.A., *Arbeidspool in de Friese Metaal?*, Provincie Friesland, 1995.
- Diepen, P. van, P.H. Renooy, *De markt voor additionele banen*, SZW/VUGA, Den Haag, 1991.
- Diepen, P. van, J.M.W. Mevissen, S.W. van der Ploeg, 'Wanneer werken loont', *ESB*, jg. 80, nr. 4006, 19 april 1995, blz. 380-382.
- Herder, O., 'De werkloze en de markt van additionele banen: een modern labrynt', *Sociaal bestek*, nr. 5, 1993, blz. 13, 14, 24.
- Honigh, M., R.J.M. Taen, J.C. Werkman, *Beleidsoperatie experiment budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering sociale werkvoorziening. Tweede tussentijds evaluatieonderzoek*, SZW/VUGA, Den Haag, 1993.
- Janssen, V., 'De Jeugdwerkgarantiewet: fopspeen of trampoline?', *Sociaal bestek*, nr. 4, 1993, blz. 20-22.
- Janssen, V., 'De banenpool een doodlopende weg?', *Sociaal bestek*, nr. 9, 1994, blz. 2-4.
- Kerver, A., B. Bilker, 'Het Leeuwarder model', *Sociaal bestek*, nr. 12, 1994, blz. 6-8.
- Koning, J. de, J.H. Gravesteijn-Ligthelm, R. Olieman, *AAJ: meer dan een aai?*, Landelijk Bureau Arbeidsvoorziening, Rijswijk, 1994.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1995*, Den Haag, 1994a.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Begroting 1995*, TK 23 900 XV (2), vergaderjaar 1994-1995, 1994b.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Arbeidspools; verschillen, overeenkomsten en effecten voor de arbeidsmarkt', *Kwartaalbericht Arbeidsmarkt*, III, 1994c, blz. 11-18.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Langdurige werkloosheid', *Kwartaalbericht Arbeidsmarkt*, IV, 1994d, blz. 11-23.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De ontwikkeling van de financiële resultaten van de sociale werkvoorziening in 1993*, Brief van de Staatssecretaris aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer, 1 augustus 1994e.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Het Activerend Arbeidsmarktbeleid voor Jongeren: een Tussenbalans*, 13 juni 1994f.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Bestrijding langdurige werkloosheid; Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden*, TK 23 972 (10), vergaderjaar 1994-1995, 7 juni 1995.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Jaarrapportage Sociale Werkvoorziening 1993*, Den Haag, z.j.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kwartaalrapportage Banenpools 4e kwartaal 1993*, Den Haag, z.j.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kwartaalrapportage Sociale Werkvoorziening 4e kwartaal 1994*, Den Haag, z.j.
- Nijs, T.A.H. de, L. Appelboom, F.J.A. Angenent, G.P. Both, *Gemeentelijk beleid banenpools*, VNG, Den Haag, 1992.
- OECD, *Employment Outlook*, Paris, 1994.
- Raad voor de gemeentefinanciën, *Jaarboek gemeentefinanciën 1995*, Rgf, Den Haag, 1995.
- Tilbusscher, J. 'De Arbeidspool. Een gemiste kans?', *Sociaal Bestek*, nr. 1, 1992, blz. 8-10.
- Valkenburg, B., 'Maatwerk: tussen generalisme en specialisme', *TAB*, 1993, nr. 1, blz. 21-28.
- Veen, B., 'De Jeugdwerkgarantiewet in de praktijk', *Sociaal bestek*, nr. 5, 1994, blz. 15-17.
- Verkaik, A., J. de Koning, J. Gravesteijn-Ligthelm, *JWG-signalement Vierde kwartaal 1992 en jaaroverzicht*, SZW/VUGA, Den Haag, 1993.
- Visser, Y., *Werken in een werkgelegenheidsproject. De rechtspositie van deelnemers aan het jeugdwerkgarantieplan, de banenpool en de werkervaringsplaatsen*, Wetenschapswinkel Rechten, Utrecht, 1993.
- Wagenaar, J., 'Naar een Werkvoorziening Nieuwe Stijl', *Sociaal bestek*, nr. 6, 1992, blz. 13-15.